Bürgerrechte & Polizei

Cilip 120
November 2019

Der Zoll - Nicht nur eine Finanzpolizei

Rechte Netzwerke in der Polizei
Antiterrorgesetzgebung in der Schweiz
Sächsische Bodycam-Studie
Todesschüsse 2018

Bundesministerium de

Impressum

Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Herausgeber: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.
Verlag: Verlag CILIP GbR, c/o Juristische Fakultät, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin
Redaktion, Gestaltung + Satz: Heiner Busch (verantw.), Dirk Burczyk, Benjamin Derin, Tom Jennissen, Jenny Künkel, Christian Meyer, Matthias Monroy, Norbert Pütter, Stephanie Schmidt, Christian Schröder, Eric Töpfer, Friederike Wegner, Louisa Zech
Titelbild: Bundesfinanzministerium in Berlin, Matthias Monroy
Übersetzungen: Benjamin Derin, Christian Meyer
Druck: trigger.medien.gmbh, Berlin
Berlin, November 2019

Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse: Persönlich haftende GesellschafterInnen: Heiner Busch, freiberuflicher Journalist, Bern; Martina Kant, Wissenschaftliche Referentin, Berlin; Udo Kauß, Rechtsanwalt, Freiburg; Wolf-Dieter Narr (†), em. Professor, Berlin; Eric Töpfer, Wissenschaftlicher Angestellter, Berlin; Jan Wörlein, Promovend, Paris

Redaktion & Vertrieb: Verlag CILIP c/o Juristische Fakultät · Humboldt-Universität zu Berlin · Unter den Linden 6 · 10099 Berlin
E-Mail: vertrieb@cilip.de · www.cilip.de
Zuschriften an die Redaktion bitte an: info@cilip.de

Bankverbindung: Verlag CILIP · Bank für Sozialwirtschaft · BLZ: 100 205 00
Konto: 3076800 · IBAN: DE81 1002 0500 0003 0768 00
SWIFT-/BIC-Code: BFSWDE33BER

Preise
Personen: Einzelpreis: 10,– Euro · Jahresabo (3 Hefte): 25,– Euro
Institutionen: Einzelpreis: 15,– Euro · Jahresabo: 45,– Euro
Jahresabo zum Soli-Preis: 30,– Euro · Großer Soli-Preis: 50,– Euro
Alle Preise inkl. Porto im Inland · Auslandsporto pro Heft: 3,70 Euro
Das Abonnement verlängert sich automatisch um jeweils ein weiteres Jahr, wenn nicht bis 30.11. des Jahres gekündigt wird.

ISSN 0932-5409
Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 120 (November 2019)
Alle Rechte bei den AutorInnen

Inhalt

2 **In Gedenken an Wolf-Dieter Narr**

Schwerpunkt: Der Zoll – nicht nur eine Finanzpolizei

5 **Was macht und darf der Zoll? – eine Einleitung**
Eric Töpfer

17 **Neues Zollfahndungsdienstgesetz**
Dirk Burczyk

20 **Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch**
Jenny Künkel

23 **Die präventivpolizeiliche Seite des Zolls**
Dirk Burczyk

32 **Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Erfahrung aus gewerkschaftsnaher Beratung**
Ivan Ivanov und Michael Baumgarten

42 **Wie eine einzige EU-Behörde – Zollkooperation in Europa**
Matthias Monroy

52 **Staatsversagen bei Finanzkriminalität**
Stefan Herweg

Außerhalb des Schwerpunkts

62 **Rechte Strukturen in den Sicherheitsbehörden**
Sebastian Wehrhahn und Martina Renner

72 **Bodycam-Studie der sächsischen Polizei**
Florian Krahmer

78 **Polizeiliche Todesschüsse 2018**
Otto Diederichs

84 **Anti-Terror-Gesetzgebung in der Schweiz**
Heiner Busch

Rubriken

91 **Inland aktuell**

96 **Meldungen aus Europa**

100 **Literatur & Aus dem Netz**

109 **Summaries**

112 **Mitarbeiter*innen dieser Ausgabe**

In Gedenken an Wolf-Dieter Narr

Wolf-Dieter Narr ist am 12. Oktober 2019 nach langer Krankheit gestorben. Als Professor an der Freien Universität Berlin war er unser Lehrer und Mentor. Er stand hinter der Forschungsgruppe, die sich seit Mitte der 70er Jahre mit den nach innen gerichteten Teilen des staatlichen Gewaltmonopols befasste. Ohne ihn hätte es weder die „Arbeitsgruppe Bürgerrechte“ an der FU noch das spätere „Institut für Bürger-

rechte & öffentliche Sicherheit e.V.“ gegeben. Und auch die Zeitschrift Bürgerrechte & Polizei/CILIP ist ohne seinen Einsatz nicht denkbar.

Er war hier kein bloßer „Frühstücksdirektor“. Wer durch die Ausgaben der letzten vierzig Jahre stöbert, wird eine Vielzahl von Beiträgen finden, die er geschrieben oder an denen er mitgearbeitet hat. In der Frühphase dieser Zeitschrift waren diese Texte noch nicht namentlich gezeichnet, aber Wolf-Dieters zuweilen blumige, aber politisch immer deutliche Sprache ist gut erkennbar. Sei es im Editorial der Nullnummer, wo er darauf hinweist, dass der Informationsdienst CILIP wie ein „kleiner David wirken“ müsse, der „gegenüber dem riesigen Goliath der etablierten Polizei und der Geheimdienste nur über eine kleine Schleuder öffentlicher Information“ verfüge. Oder im Heft 25 „Alternativen zur Polizei oder Alternative Polizei?“, wo er angesichts diverser „linker“ Bekenntnisse zum staatlichen Gewaltmonopol fragte, „warum denn das factum brutum des Staates, sein Gewaltmonopol, noch dadurch bestätigt werden (solle), dass das erste Gebot des modernen Staates gläubig hergebetet wird: Ich bin der Staat, Dein Gott, Du sollst keine anderen Bezugssysteme haben.“

Es gab Themen, an denen er unbeirrbar dran blieb – etwa die Kritik der „fast beliebig missbrauchbaren … Formel der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und ihrer … verfassungsschützerischen Perversion“. Und es gab Dinge, die ihn richtiggehend ärgerten: die Geheimdienste und die politische Polizei schlechthin, aber umso mehr der Bau des monströsen BND-Palastes in einer verarmenden Hauptstadt Berlin.

2012 bekräftigte er in seiner Einleitung zur Nr. 100, für die er sämtliche bis dahin erschienenen Hefte noch einmal durchgelesen hat, das Konzept des von ihm mitgegründeten Blattes: „Verlässliche Informationen werden umso notwendiger, je prekärer es um die Bürgerrechte und ihre Sicherheit … steht.“ Zugleich warnte er uns davor, „den herrschenden doppelten Umgang mit den Bürgerrechten ein wenig im Sinne kritischer Kritik nachzuäffen. So zu tun, als gälten sie im Prinzip, wenn sie doch längst fundamentlos geworden sind.“

Auch danach schrieb er uns noch mehrere Artikel und nahm an Redaktionssitzungen teil, bis er die Kraft dafür verlor. Er fehlt uns nicht nur als Lehrer, politischer Ratgeber und Mahner, der menschenrechtlich-demokratische Radikalität von uns einforderte. Es fehlt uns auch seine Freundlichkeit und Herzlichkeit. Wir alle, die wir mit ihm arbeiten durften, hatten ein großes Glück mit ihm.

Redaktionsmitteilung

*Am 24. Dezember 2019 können die deutschen Zollfahnder*innen nicht nur Weihnachten feiern. Der Zollfahnungsdienst (ZFD) wird hundert Jahre alt und das Bundesfinanzministerium hat schon im Juli ein Geschenk für ihn gepackt: den Entwurf eines neuen Zollfahndungsdienstgesetzes, das der Bundestag demnächst absegnen wird. Das neue Gesetz soll unter anderem die Regelungen über die „besonderen Mittel der Datenerhebung" erweitern und an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anpassen. Die verdeckten Methoden, die hinter dieser verharmlosenden Begrifflichkeit stecken, sind für den ZFD nichts wirklich Neues, denn schon der Gründungserlass des Reichsfinanzministers von Heiligabend 1919 ermächtigte den Dienst zum Einsatz von „Geheimagenten".*

Erst fünfzehn Jahre alt ist eine andere Untergliederung des Zolls: die „Finanzkontrolle Schwarzarbeit" (FKS). Auch sie wurde in diesem Sommer beschenkt – und zwar mit dem „Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch", das der FKS mehrere Tausend neue Stellen und natürlich auch mehr Befugnisse beschert.

Schon die beiden Gesetze sind Grund genug, sich genauer mit dem Zoll, jener besonderen Mischung aus Verwaltungsbehörde, Präventivpolizei und Strafverfolgungsorgan, zu befassen. Er kontrolliert eben nicht nur grenzüberschreitende Warenströme, sondern ist zunehmend im Inland aktiv – mit einer breiten Palette von Befugnissen, die zum Teil über jene der Polizei hinausgehen. Zu fragen ist daher auch: Welche Mittel und Methoden wollen wir im Kampf gegen Schwarzarbeit und Ausbeutung, gegen Finanzkriminalität und Steuerflucht angewandt sehen? Haben wir keine Alternativen zum „polizeilichen Antikapitalismus"?

***

Die nächste Ausgabe von Bürgerrechte & Polizei/CILIP wird sich mit polizeilichen Datenkulturen befassen. Dabei wird auch vom „Helene-Fischer-Effekt" zu reden sein.
(Heiner Busch)

Was macht und darf der Zoll?

Eine Einleitung

von Eric Töpfer

Der Zoll ist nicht nur Finanzverwaltung, sondern auch Polizei des Bundes. Entsprechend spielt er eine zentrale Rolle im Feld der Inneren Sicherheit. Gleichwohl steht er im Schatten von Polizei und Diensten, und die bürgerrechtliche Kritik interessiert sich nur selten für seine Aktivitäten. Der Artikel gibt einen einleitenden Überblick in die vielfältigen Aufgaben, Befugnisse und die Organisation der Zollverwaltung und zeichnet nach, wie sich diese im Lauf der Zeit gewandelt haben.

Der Zoll: Etwa 40.000 Mitarbeiter*innen zwischen Finanzverwaltung und Vollzugsdienst.[1] Zuständig sind sie laut Abgabenordnung (AO) für die Erhebung von Zöllen und Bundessteuern sowie nach § 1 Zollverwaltungsgesetz (ZollVG) für die zollamtliche Überwachung des grenzüberschreitenden Waren- und Bargeldverkehrs, für die Bekämpfung von Geldwäsche und sonstige durch andere Vorschriften übertragene Aufgaben. Zu nennen ist hier insbesondere die Bekämpfung von informeller Arbeit und illegaler Beschäftigung nach § 2 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG). Dabei vollstreckt der Zoll nicht nur eigene Geldforderungen gegenüber Schuldner*innen, sondern auch für sogenannte Fremdgläubiger wie gesetzliche Krankenkassen oder die Bundesagentur für Arbeit. 2018 sammelte die Zollverwaltung Abgaben in Höhe von 141 Milliarden Euro für den Bund und die EU ein. Der Großteil davon – Verbrauchssteuern wie die Energie-, Tabak- oder Branntweinsteuern, die

1 Die offiziellen Angaben zur Beschäftigtenzahl des Zolls sind widersprüchlich: So nennt der Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2020 41.000 Mitarbeiter, Einzelplan 08 BMF, BR-Drs. 330/19 v. 9.8.2019, S. 2. Zum 1.6.2019 waren demnach 36.012 Planstellen besetzt. Auf der Website des Zolls ist dagegen von etwa 39.000 Zöllner*innen die Rede; die Jahresstatistik 2018 der Generalzolldirektion weist 35.661 „Arbeitskräfte“ aus.

Einfuhrumsatzsteuer sowie die Luftverkehr- und die Kraftfahrzeugsteuer – füllte das Staatssäckel des Bundes zu mehr als einem Drittel. Zölle, die seit Jahren direkt in den Haushalt der EU weiterwandern, machten mit 5,1 Milliarden nur mehr einen Bruchteil der vom Zoll erhobenen Abgaben aus. Daneben trieb der Zoll mehr als eine Milliarde Euro für Fremdgläubiger ein.[2]

Wiedererrichtet in der Tradition der 1919 zentralisierten Zollverwaltung des Deutschen Reichs untersteht der Zoll der Bundesrepublik gemäß Finanzverwaltungsgesetz (FVG) dem Bundesministerium der Finanzen. Operativ gesteuert wird seine Arbeit durch die 2016 geschaffene Generalzolldirektion mit Hauptsitz in Bonn, welche die Dienst- und Fachaufsicht über aktuell 43 Hauptzollämter mit ihren 252 nachgeordneten Zollämtern sowie über acht Zollfahndungsämter führt. Dabei sind die Hauptzollämter als örtliche Bundesbehörden nach § 12 Abs. 2 FVG zuständig für das operative Geschäft, d. h. für die Finanzverwaltungsaufgaben, die zollamtliche Überwachung, die Grenzaufsicht, die Bekämpfung illegaler Beschäftigung sowie für die Vollstreckung von Forderungen. Der Zollfahndungsdienst – bestehend aus dem Zollkriminalamt als Zentralstelle bei der Generalzolldirektion und den Zollfahndungsämtern als Ortsbehörden – unterstützt die Hauptzollämter bei ihren Aufgaben, insbesondere, so das Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG), durch die Verhütung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sowie die Aufdeckung unentdeckter Straftaten und Steuerfälle im Zuständigkeitsbereich des Zolls.

Nimmt man die Befugnis zur Anwendung von Zwang als Maßstab für die Beantwortung der Frage, wie der Zoll im staatlichen Gewaltmonopol verortet ist, sind nur einige, wenngleich tragende Organisationseinheiten relevant: Nach § 6 Nr. 2 und 8 des Gesetzes über den unmittelbaren Zwang sind es im Wesentlichen die Zollbeamt*innen, die in den Hauptzollämtern den grenzüberschreitenden Warenverkehr überwachen, Zollgut sichern und die illegale Beschäftigung bekämpfen oder die für den Zollfahndungsdienst arbeiten, welche zum Einsatz von Gewalt berechtigt sind. Neben den etwa 3.600 Zollfahnder*innen sind dies bei den Hauptzollämtern die rund 4.200 Beamt*innen der Kontrolleinheiten und der Grenzaufsicht sowie weitere 6.900 bei der „Finanzkon-

2 Generalzolldirektion: Jahresstatistik 2018, Bonn 2019, S. 7ff.

trolle Schwarzarbeit“ (FKS) – insgesamt etwa 14.450 Zöllner*innen.[3] Sie sind der Vollzugsdienst der Zollverwaltung und werden entsprechend neben Bundespolizei, Bundeskriminalamt und der Polizei des Deutschen Bundestags auch zu den Polizeien des Bundes gerechnet.[4] Anders hingegen die Vollziehungsbeamt*innen des Zolls, die Vollstreckung gegenüber Schuldner*innen vollziehen: Sie können zwar zu diesem Zweck Wohnungen durchsuchen und bei Widerstand Gewalt anwenden, müssen dann aber die Hilfe der Polizei anfordern (§ 287 AO).

Von der Grenze in die Fläche

Traditionelle Kernaufgabe des Zolls ist die zollamtliche Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs. Sie soll sicherstellen, dass Zollgebühren und andere Abgaben erhoben sowie Verbote und Beschränkungen eingehalten werden, kurzum, dass staatliche Einnahmen fließen und Schmuggel bekämpft wird. In den letzten Jahrzehnten hat sich die Art und Weise der zollamtlichen Überwachung in Reaktion auf den grundlegenden Wandel der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen erheblich verändert.

Die wohl einschneidendsten Veränderungen für die Zollverwaltung brachte die europäische Integration. Mit Inkrafttreten der Zollunion am 1. Juli 1968 fielen sämtliche Zölle innerhalb der Europäischen Gemeinschaften weg. Sie werden seitdem nur noch auf Waren aus Drittstaaten an den Außengrenzen der Zollunion erhoben, d. h. an internationalen Flughäfen, den wenigen Freihäfen und der Grenze zur Schweiz – und damals auch noch zu Dänemark und den Staaten des Warschauer Paktes. Damit reduzierte sich der Umfang einer bis dato zentralen Aufgabe der Zollverwaltung erheblich.

Mit der Vollendung des Binnenmarktes am 1. Januar 1993 fielen schließlich auch die Zollkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft weg. Zahlreiche Zollämter in den Grenzgebieten wurden aufgelöst; Personal wurde in großem Stil umgezogen, umgeschult und neuen Verwendungen zugeführt.[5] Allerdings bedeutete dies keinesfalls das Ende von Zollkontrollen. Vielmehr verzichtet der Zollko-

3 Zahlen mit Stand April 2018 aus: Generalzolldirektion: Der Zoll – Daten und Fakten im Überblick, Bonn 2018, S. 2f.

4 vgl. etwa BT-Drs. 13/1550 v. 31.5.1995, S. 21

5 Zoll im Wandel, in: Zoll aktuell 2018, H. 2, S. 8-10

dex der Europäischen Union auf räumlichen Einschränkungen der Kontrollbefugnisse zur Durchsetzung des Zollrechts, und die Kommission erklärte ausdrücklich, dass die Mitgliedstaaten das Recht hätten, überall auf ihrem Territorium Kontrollen vorzunehmen.[6] Entsprechend wurden durch das neue Zollverwaltungsgesetz (ZollVG) von 1992 die bis dato auf die Zollgrenzbezirke beschränkten Anhalte- und Prüfungsrechte auf das gesamte Bundesgebiet ausgeweitet. Die herkömmliche Befugnis, in Grenzgebieten jederzeit und ohne Anlass Personen und Beförderungsmittel anhalten, Ausweis- und Beförderungspapiere verlangen und Gepäck, Fahrzeuge und Ladung prüfen zu dürfen, gilt seitdem nur noch an den Außengrenzen der Zollunion. Jenseits dieses „grenznahen Raums" können solche Kontrollen nach § 10 Abs. 2 ZollVG nunmehr örtlich und zeitlich begrenzt durchgeführt werden, wenn „Grund zu der Annahme besteht", dass Waren, die der zollamtlichen Überwachung unterliegen, mitgeführt werden. Liegen „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte" vor, dass Personen vorschriftswidrig Waren mitführen, können diese nach § 10 Abs. 3 ZollVG durchsucht und zu diesem Zweck ggf. auf eine Dienststelle mitgenommen werden.[7] In ähnlicher Weise wurden auch die Befugnisse zu Eingriffen ins Brief- und Postgeheimnis modifiziert. Vor 1993 war der Zoll nur befugt, Postsendungen zu öffnen, die von der Deutschen Post gestellt wurden; Postdienstleister sind seitdem verpflichtet, dem Zoll innereuropäische Sendungen zur Prüfung vorzulegen, wenn sie den Verdacht haben, dass Verstöße gegen zollrechtliche Vorschriften vorliegen. Zur Überprüfung können auch Kontrollen bei den Postdienstleistern durchgeführt werden (§ 10 Abs. 4 i.V.m. § 5 ZollVG).

Infolge der Aufhebung der Grenzkontrollen baute der Zoll ergänzend zu den Einheiten an den EU-Außengrenzen mobile Kontrollgruppen (MKG) bei den Hauptzollämtern auf, deren Mitglieder sich häufig aus ehemaligen Spezialeinheiten des Grenzdienstes zur Schmuggelbekämpfung rekrutierten. 2008 wurden die MKG in Kontrolleinheiten Verkehrswege (KEV) umbenannt. 2017 gab es 67 solcher mobiler Kontrolleinheiten mit rund 1.200 Beschäftigten.[8] Die Praxis der etwa 10-köpfigen Ein-

6 vgl. BT-Drs. 12/3734 v. 12.11.1992, S. 12

7 Zudem können Vollzugsbeamt*innen des Zolls nach § 10a ZollVG als Sicherungs- und Schutzmaßnahme auch Identitätsfeststellungen durchführen, Datenabgleiche vornehmen, Platzverweise und Betretungsverbote aussprechen, Personen durchsuchen und in Gewahrsam nehmen.

8 Generalzolldirektion: Der Zoll a.a.O (Fn. 3), S. 3

heiten ähnelt den anlassunabhängigen Kontrollen der Bundespolizei. Zeiten und Orte der Kontrollen werden durch Dienstpläne vorgegeben; die Auswahl vor Ort orientiert sich an „allgemeiner zöllnerischer Erfahrung“, die mehr als das Bauchgefühl Einzelner sein soll, aber gleichwohl vage bleibt. Allein im Jahr 2010 wurden auf diese Weise fast 890.000 Personen kontrolliert.[9] Aktuellere Zahlen sind nicht bekannt.

Risikomanagement

Einen weiteren grundlegenden Wandel vollzog die zollamtliche Überwachung als Antwort auf die wachsenden Warenströme im globalisierten Kapitalismus. Das bundesdeutsche „Wirtschaftswunder“ mit dem massiven Anstieg von Im- und Exporten sowie das Wachstum von Individualverkehr und Tourismus brachten die bundesdeutsche Zollverwaltung, die nach dem Krieg weiterhin unter den Vorgaben des Zollgesetzes von 1939 operierte, bereits in den 1950er Jahren an die Grenzen ihrer Belastbarkeit. So wuchs die Zahl der Verzollungen von 1952 bis 1959 von 4,2 auf 15,8 Millionen, während der Grenzverkehr im gleichen Zeitraum von 88 Millionen auf 337 Millionen Personen anstieg. Angesichts eines stagnierenden Zollpersonalbestands – auch damals bereits etwa 32.500 Beamte – suchte man mit dem neuen Zollgesetz von 1960 den Befreiungsschlag. Bestimmte Warengruppen wurden von der sogenannten Gestellungspflicht befreit, nach der praktisch jede Ware durch die Hand eines Zollbeamten laufen musste. An die Stelle des bisherigen Abfertigungsprinzips trat das Veranlagungsprinzip, wonach die entsprechenden Waren lediglich dem Zollamt anzumelden waren. Zugleich wurde die zollamtliche Beschauungspflicht in ein Beschauungsrecht umgewandelt. Durch die Möglichkeit, unverdächtige Zollanmeldungen ohne Beschau freizugeben, sollte die Abfertigung massiv beschleunigt und die Zollverwaltung entlastet werden.[10]

Dieser Schritt bedeutete den Einstieg in das, was heute beim Zoll „Risikomanagement“ heißt: „Der Zoll kontrolliert gezielt, um den Warenfluss so wenig wie möglich zu beeinträchtigen. Abfertigungshandlungen und notwendige Kontrollen beeinträchtigen in Zeiten einer eng vernetzt arbeitenden Wirtschaft die globalen Lieferketten sowie den in-

9 Wehrstedt, C.: Aufgaben der Kontrolleinheit Verkehrswege im Bereich der Verbote und Beschränkungen, Abschlussarbeit, Hochschule des Bundes, München 2010

10 BT-Drs. 3/2201 v. 8.11.1960, S. 27ff.

ternationalen Handel … Als wirtschafts- und serviceorientierte Verwaltung hat der Zoll auf diese globalen Entwicklungen und die Bedürfnisse der Wirtschaft reagiert“, heißt es heute auf der Zoll-Website: „Der Zoll analysiert deshalb ständig den Personen- und Warenverkehr auf zollrelevante Risiken und kontrolliert gezielt dort, wo die Wahrscheinlichkeit von Regelverstößen am höchsten ist. Basis hierfür ist eine komplexe Risikobetrachtung, die alle wesentlichen Risikofaktoren einbezieht.“[11]

Ende der 1990er Jahre begann der deutsche Zoll mit dem Aufbau einer zentralen Einheit zur Risikoanalyse, die hierzu die Warenströme analysiert, Wirtschaftsbeteiligte bewertet und den Markt beobachtet. Dafür hat sie Zugriff auf umfassende Datenbestände aus unterschiedlichen Quellen und stellt im Ergebnis ihrer Analysen Warnhinweise an die Zollämter für die Warenabfertigung in das IT- System ATLAS zur elektronischen Zollabwicklung ein.[12] Seit 2005 ist das Risikomanagement entsprechend den Vorgaben der World Customs Organisation (WCO) durch den Zollkodex der EU europäisch geregelt. Seitdem können auch Unternehmen ihre Zuverlässigkeit durch den Zoll überprüfen und sich als „zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ (Authorised Economic Operator – AEO) lizensieren lassen, damit sie in den Genuss von Zollvereinfachungen kommen.[13] Wenig ist bekannt über die Datenverarbeitungsprozesse, die im Zusammenhang mit der Risikoanalyse und den Zuverlässigkeitsüberprüfungen laufen; die Risikoindikatoren werden nicht veröffentlicht, sollen aber vom Umfang her erheblich gewachsen sein. Zwar meldete der Bundesdatenschutzbeauftragte (BfDI), nachdem er 2004 die „Zentralstelle Risikoanalyse“ geprüft hatte, dass „nur in geringem Umfang“ personenbezogene Daten verarbeitet würden.[14] Allerdings kritisierte die Aufsichtsbehörde 2017 die Pläne, auch Fluggastdaten ins Risikomanagement des Zolls zu integrieren – mit Erfolg.[15] Anfang 2019 erteilte der Europäische Gerichtshof der ausufernden Abfrage und Verarbeitung der Daten von Mitarbeitenden der Unterneh-

11 www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Aufgaben/Einnahmen-fuer-Deutschland-und-Europa/ Risikoanalyse/risikoanalyse_node.html

12 Witte, M.: Risikomanagement im Zollrecht – rechtliches Neuland oder bekanntes Terrain?, Witten 2010, S. 80ff.

13 Denkowski, C.: Terrorismusprävention in der Außenwirtschaft, in: Jäger, T. (Hg.): Die Welt nach 9/11. Auswirkungen des Terrorismus auf Staatenwelt und Gesellschaft, Wiesbaden 2012, S. 567-586

14 BfDI: 20. Tätigkeitsbericht 2003/04, Bonn 2005, S. 115f.

15 BfDI: 26. Tätigkeitsbericht 2015/16, Bonn 2017, S. 86

men, die sich als AEO lizensieren lassen wollen, eine Absage.[16] Zumindest die Begehrlichkeiten scheinen also erheblich. Unabhängig davon bleibt aber festzuhalten, dass der Zoll mit seinem Risikomanagement Vorreiter für die Vorverlagerung von Grenzkontrollen, „Trusted Traveller"-Programme und halbautomatisierte Prescreening- und Risikoanalyseverfahren war, wie sie inzwischen auch bei der Kontrolle der globalen Personenmobilität zum Einsatz kommen.

Neue Aufgaben: Bekämpfung von Geldwäsche …

Mit der sinkenden Bedeutung der Erhebung von Zöllen wuchs die Rolle des Zolls als „Warenpolizei". Dabei geht es zum einen um die Kontrolle des Verkehrs und Handels mit verbrauchssteuerpflichtigen Waren, insbesondere Tabakprodukten, und zum anderen um die Überwachung von Verboten und Beschränkungen bei der Ein-, Aus- und Durchfuhr von (Kriegs-)Waffen, Dual-Use-Gütern, Drogen, Chemikalien, Abfällen, inkriminierten Schriften etc. Insgesamt überwacht der Zoll in diesem Bereich die Einhaltung von etwa 80 Rechtsvorschriften.[17] Zunehmend eingebunden wurde der Zoll dabei auch in die Bekämpfung der „Organisierten Kriminalität", die nach Ende des Kalten Krieges zu einem zentralen innenpolitischen Thema geworden war, sowie im Gefolge des 11. September 2001 auch in die Terrorismusbekämpfung.

In diesem Zusammenhang wurde dem Zollfahndungsdienst durch das Geldwäschegesetz (GwG) 1993 die Erforschung und Verfolgung der „international organisierten Geldwäsche" als neue Aufgabe übertragen (heute § 1 Abs. 5 ZollVG), nachdem Geldwäsche bereits ein Jahr zuvor unter Strafe gestellt worden war. 1998 wurde durch das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität auch die Verbringung von Bargeld und gleichgestellten Zahlungsmitteln wie Schecks oder Gold der zollamtlichen Überwachung unterstellt (heute § 1 Abs. 4 ZollVG). Mit der Novellierung des Geldwäschegesetzes wurde die „Financial Intelligence Unit" (FIU), die zuvor beim Bundeskriminalamt angesiedelt war, Ende Juni 2017 gegen erhebliche Widerstände der Generalzolldirektion angegliedert. Die FIU ist die nationale Zentralstelle für die Sammlung und Auswertung von Verdachtsmeldungen zu illegalen Finanztransaktionen durch die Geldinstitute und andere nach § 2

16 EuGH: Urteil v. 16.1.2019, Az. C- 496/17

17 Bundesministerium für Finanzen: Die Bundeszollverwaltung, Berlin 2012, S. 18

GwG verpflichtete Stellen. Diese Meldungen soll sie sowohl operativ zur Verfolgung von einzelnen Fällen als auch strategisch zur Identifizierung von neuen Methoden der Geldwäsche analysieren.[18] Zwar hagelt es aktuell Kritik, weil die FIU nicht mehr mit der Prüfung der Meldungen hinterherkommt, deutlich wird aber auch im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, dass Risikoanalyse zentral für die Arbeit des Zolls geworden ist.

… und illegaler Beschäftigung

Ebenfalls Anfang der 1990er Jahre begann die Zollverwaltung, die Bundesanstalt für Arbeit bei der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und damit zusammenhängender Delikte zu unterstützen. Anfangs beschränkte sie sich dabei auf die Kontrolle von Sozialversicherungsausweisen. Im Zusammenhang mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz von 1996, durch das der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte insbesondere auf dem Bau besser kontrolliert werden sollte, wurde beim Zoll mit der Informations- und Koordinierungszentrale für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung (InKoBillBZ) eine Dienststelle aufgebaut, die Informationen sammeln und an die Hauptzollämter weitergeben sowie überregionale Prüfaktionen planen und lenken sollte. Ende der 1990er Jahre hatte man dort bereits Informationen über etwa 200.000 Baustellen erfasst. Seit 1998 sind die Prüfer*innen der Hauptzollämter Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft, damit sie beim Verdacht auf Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten nicht länger die Polizei hinzuziehen müssen, sondern selbst Ermittlungen einleiten können.

2004 ging im Vorfeld der Verabschiedung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes die Zuständigkeit für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung vollständig von der Bundesanstalt auf die Zollverwaltung über. Die BillBZ wurde ebenso wie die Einheiten der Hauptzollämter umbenannt in „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (FKS) und dabei zusammengelegt mit Kontrolleur*innen der Bundesagentur für Arbeit.[19] Die FKS kontrolliert auf Grundlage von Risikoanalysen anlass- und verdachtsunabhängig, ob Arbeitgeber*innen die Sozialversicherungsbeiträge

18 www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Aufgaben/Schutz-fuer-Buerger-Wirtschaft-und-Umwelt/FIU-Aufgaben/fiu-aufgaben_node.html.

19 Bußmer, A.: Zollbehörden, in: Lange, H.-J. (Hg.): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006, S. 372-375 (373)

richtig abführen, ob alle Beschäftigten korrekt angemeldet sind, ob die Arbeitszeit richtig dokumentiert wird und inzwischen auch, ob der gesetzliche Mindestlohn und die Branchenmindestlöhne gezahlt werden. Geprüft wird vor allem in der Baubranche, im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Einzelhandel, in der Logistik und im Transportgewerbe, in der Fleischwirtschaft, aber auch bei Schaustellern und auf Messen. Dabei wird nicht nur kontrolliert, ob die Arbeitgeber*innen ihre gesetzlichen Verpflichtungen einhalten, sondern auch, ob Arbeitnehmer*innen die erforderlichen Papiere vorweisen können. D. h. bei ausländischen Arbeitnehmer*innen auch, ob diese die erforderlichen Arbeitsgenehmigungen bzw. Aufenthaltstitel haben.[20] Wenig überraschend daher, dass die Werthebach-Kommission, die 2010 im Auftrag der Bundesregierung über die Zukunft der „Sicherheitsarchitektur" nachdachte, die FKS in einer „Schlüsselfunktion" bei der Migrationskontrolle sah.[21] Mit der Novellierung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes vom Sommer 2019 sollen die Beamt*innen der FKS nun auch Fälle kontrollieren, bei denen Arbeitsleistungen noch gar nicht erbracht wurden, sondern – unter anderem auf „Tagelöhnerbörsen" – lediglich eine Anbahnung vermutet wird, sowie gegen Kindergeldbetrug durch zugezogene EU-Bürger*innen vorgehen. Zudem wurden die Befugnisse der FKS zur Telekommunikationsüberwachung erweitert. Für bestimmte Fälle wurde sie in den Rang einer Ermittlungsbehörde erhoben, die ohne Sachleitung der Staatsanwaltschaft agieren kann.[22]

Mehr als 6.700 Zöllner*innen standen im Sommer 2019 im Dienst der FKS. Damit hat die FKS den Kontrolleinheiten des Zolls an den Außengrenzen und im Hinterland in personeller Hinsicht längst den Rang abgelaufen. Bis 2026 soll ihre Zahl sogar auf mehr als 10.000 ansteigen. Allerdings scheint die Kontrolltätigkeit der FKS politischen Opportunitäten zu unterliegen. Nachdem Wolfgang Schäuble 2009 das Finanzministerium übernommen hatte, gab es beispielsweise Spekulationen, dass der Rückgang der Kontrollen Rücksichtnahmen der Union gegenüber

20 www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-befugnisse_node.html

21 Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden": Kooperative Sicherheit. Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat, Berlin 2010, S. 109

22 Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch v. 11.7.2019, siehe den Beitrag von Jenny Künkel auf S. 20

der Wirtschaft geschuldet war.[23] Seit der Amtsübernahme durch Olaf Scholz (SPD) haben sich die Zahlen wieder deutlich erhöht. Wurden 2016 gut 40.000 Betriebe geprüft, waren es 2018 knapp 53.000.[24] Dabei scheint es, dass die FKS immer häufiger zusammen mit der (Bundes-) Polizei und kommunalen Ordnungsbehörden auftritt.

Der Zollfahndungsdienst

Die Vollzugsbeamt*innen der Hauptzollämter sind bei der Erforschung von kleineren Verstößen gegen zollrechtliche Pflichten nach § 31 ZollVG Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft, so dass sie in diesen Fällen die gleichen Rechte wie die Polizei nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz haben, also etwa Befragungen, Beschlagnahmungen und Durchsuchungen durchführen dürfen. Bei der Verfolgung reiner Steuerdelikte sind die Zollbehörden dabei sogar „kleine Staatsanwaltschaften", weil sie selbst Ermittlungsbehörde sind.

Die Erforschung und Verfolgung mittlerer bis schwerer Delikte im Zuständigkeitsbereich des Zolls ist hingegen Aufgabe des Zollfahndungsdienstes. Die Zollfahnder*innen verstehen sich als „Kriminalpolizei des Zolls", verfügen jedoch über deutlich weitere Befugnisse als die klassische Kriminalpolizei. Nach § 208 AO sind sie nicht nur zur Erforschung von Steuerdelikten befugt, sondern können zur Aufdeckung unbekannter Fälle im Zuständigkeitsbereich des Zolls auch Vorfeldermittlungen durchführen, um Anhaltspunkte für Straftaten zu finden. Entsprechend betont die Generalzolldirektion denn auch die „Strukturermittlungen" des Zollfahndungsdienstes.[25] Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass er nicht nur strafprozessuale Ermittlungsbefugnisse hat, sondern nach dem Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG) auch diverse verdeckte Maßnahmen zu präventiven Zwecken vornehmen darf – von Observationen bis zum Einsatz von V-Leuten. Verkehrs- und Bestandsdaten können bei Telekommunikationsunternehmen zur „Erfüllung der Aufgaben" abgefragt werden.

---

23 Böcking, D.: Ärger in der Zoll-Einheit FKS, in: Spiegel Online v. 15.7.2019, htt-www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/schwarzarbeit-warum-bei-der-zoll-einheit-fks-frust-herrscht-a-1276872.html

24 Generalzolldirektion: Jahresstatistik 2018 a.a.O. (Fn. 2), S. 18

25 Generalzolldirektion: Der Zoll a.a.O. (Fn. 3), S. 3

Informiert und koordiniert wird die Arbeit der acht Zollfahndungsämter durch das Zollkriminalamt (ZKA) mit Sitz in Köln. Ähnlich wie das Bundeskriminalamt (BKA) für die Polizei ist das ZKA Zentralstelle für die Behörden der Zollverwaltung. Hierzu unterhält es das Zollfahndungsinformationssystem INZOLL und ist Schnittstelle für den internationalen Dienstverkehr und Informationsaustausch mit nationalen und internationalen Informationssystemen, auf die der Zoll Zugriff hat, wie etwa das Polizeiliche Informationssystem INPOL, die Antiterrordatei und die Fluggastdatensammlung des BKA oder das Zollinformationssystem der EU. Anders als das BKA im Verhältnis zu den Landeskriminalämtern ist das ZKA aber den Fahndungsämtern des Zolls übergeordnet und lenkt deren Ermittlungen sowie – mit Ausnahme der FKS – häufig auch die der Hauptzollämter. Unterstützung leistet es außerdem durch den Einsatz von Verdeckten Ermittler*innen und die Bereitstellung von Spezialeinheiten für riskante Einsätze. In „Fällen von besonderer Bedeutung“ kann das ZKA Ermittlungen auch selbst durchführen. Zusätzlich zu den o.g. Befugnissen kann das ZKA zur Verhütung von illegalen Rüstungsexporten seit 1992 auch präventiv Telekommunikation abhören und Postsendungen öffnen, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen“, dass Betroffene entsprechende Straftaten vorbereiten.

Zentralisierungstendenzen

Eingerichtet wurde das ZKA im Jahr 1992, ging dabei jedoch aus dem bereits in den 1950er Jahren gegründeten Zollkriminalinstitut hervor. Gleichzeitig mit der Einrichtung der Zentralstelle wurden die Zollfahndungsämter, die zuvor den ehemaligen Oberfinanzdirektionen unterstellt waren, an das ZKA angebunden. Damit wurde der Zollfahndungsdienst ein eigener Organisationsstrang. Die Konzentration von zuvor 21 Zollfahndungsämtern auf acht sollte die Möglichkeit eröffnen, größere, spezialisierte Ermittlungsgruppen zu bilden.[26]

Inzwischen hat die Zollverwaltung insgesamt einen erheblichen Zentralisierungsschub erlebt. Zuvor unterstanden die Hauptzollämter fünf Oberfinanzdirektionen als Mittelbehörden, die vom Finanzministerium beaufsichtigt wurden. Mit dem Gesetz zur Neuorganisation der Zollverwaltung von 2015 wurde die Generalzolldirektion (GZD) als neue

26 Bußmer a.a.O. (Fn. 19), S. 372

Oberbehörde des Bundes mit Hauptsitz in Bonn eingerichtet. Dabei wurden die Oberfinanzdirektionen, das Zollkriminalamt und einige Referate des Bundesfinanzministeriums in die neue Behörde eingegliedert. Zwar blieben die alten Standorte als Dienstsitze der GZD erhalten, so auch das ZKA in Köln, sie haben nun aber erstmals in der Geschichte des bundesdeutschen Zolls eine zentrale Behördenspitze. Von der Organisationsreform erhoffte sich das Finanzministerium eine Bündelung der Kompetenzen und eine straffere Steuerung. Das ZKA, seitdem nicht mehr eigenständige Mittelbehörde, sondern eine Direktion der GZD, soll sich durch eine „neue innere Struktur und die Entlastung von Querschnittsaufgaben" noch intensiver auf seine Aufgaben konzentrieren können.[27] Mit der Verschlankung der Aufsicht durch das Ministerium dürfte der Zoll zumindest mittelfristig an Autonomie gegenüber der politischen Ebene gewonnen haben.

Fazit

Die Arbeit und Organisation des Zolls haben sich in den vergangenen drei Jahrzehnten massiv gewandelt. Mit dem Rückgang herkömmlicher Aufgaben ist die Zollverwaltung in neue Räume und Arbeitsfelder vorgerückt. Dabei verfügt sie über Befugnisse und Handlungsspielräume, von denen die Polizei nur träumen kann, etwa wenn sie bestimmte Delikte als „kleine Staatsanwaltschaft" eigenständig ermitteln oder lediglich auf Grundlage von Risikoanalysen anlassunabhängige Kontrollen durchführen darf. Mit unter 15.000 Vollzugsbeamt*innen nimmt sich der Zoll gegenüber den Polizeien des Bundes und der Länder allerdings bescheiden aus. Auch dies dürfte das geringe bürgerrechtliche Interesse am Zoll erklären. Doch gerade dort, wo die Schnittstellen mit der Arbeit der Polizei und anderen Behörden am größten sind, lohnt es sich, genauer hinzuschauen, weil der Zoll dort Türöffner für weitere Aktivitäten seiner Kooperationspartner sein kann. Wenn dies zudem in Feldern geschieht, deren Kriminalisierung so rassistisch aufgeladen ist, wie dies bei „Clankriminalität" oder „Kindergeldbetrug" der Fall ist, ist ein besseres Verständnis der Rolle des Zolls unabdingbar.

27 BT-Drs. 18/5294 v. 22.6.2015, S. 18

Neues Zollfahndungsdienstgesetz

Zoll im Kampf gegen „drohende Gefahren“

von Dirk Burczyk

Mit dem Entwurf eines „Gesetzes zur Neustrukturierung des Zollfahndungsdienstgesetzes“ will die Bundesregierung die Anforderungen der EU-Datenschutzrichtlinie umsetzen und die Zentralstellenfunktion des Zollkriminalamtes stärken. Der Entwurf dient auch zur Anpassung an die neuesten Entwicklungen im Polizeirecht.[1]

Durch den Neuentwurf des Zollfahndungsdienstgesetzes (ZfdG-E) soll die Datenhaltung beim Zollkriminalamt (ZKA) und den Zollfahndungsämtern insgesamt fluider werden. Die Zollfahndungsämter sollen nun direkt auf die Datensysteme des ZKA zugreifen können. Umgekehrt erhält das ZKA die Befugnis zum Abgleich personenbezogener Daten mit den Systemen der Zollfahndungsämter, die diese in eigener (örtlicher) Zuständigkeit führen.

Ausgeweitet werden die Möglichkeiten der Verarbeitung personenbezogener Daten, die nun auch für ein im Gesetz nicht näher bestimmtes „Risikomanagement“ in Umsetzung des neu gefassten EU-Zollkodexes[2] genutzt werden dürfen. Mit der Definition der „Begleit- und Kontaktpersonen“, die künftig eindeutig als solche zu markieren sind, erfüllt der Entwurf eine Vorgabe aus dem Verfassungsgerichtsurteil zum BKA-Gesetz.[3] Auch bei von ausländischen Behörden übermittelten personenbezogenen Daten ist künftig schärfer zu prüfen, ob sie für die Aufgabenerfüllung des Zollfahndungsdienstes erforderlich sind und welcher Datenkatagorie – Verurteilte, Beschuldigte, Tatverdächtige oder Perso-

1 BT-Drs. 19/12088 v. 31.7.2019
2 Verordnung (EU) 2016/2339, Amtsblatt der EU L 354 v. 23.12.2016
3 BVerfG: Urteil v. 20.4.2016, Az.: 1 BvR 966, 1140/09

nen mit Negativprognose, Kontakt- und Begleitpersonen – sie zuzuordnen sind.

Dem Mehr an gesetzlicher Regulierung steht an anderer Stelle weniger gegenüber: So soll auch das ZKA künftig „personengebundene Hinweise“ (PHW) speichern dürfen. Das ist schon allein deshalb bemerkenswert, weil seit drei Jahren im BKA und perspektivisch im gesamten polizeilichen Datenbestand eine Umstellung von „personengebundenen Hinweisen“ auf „ermittlungsunterstützende Hinweise“ angestrebt wird. Potentiell diskriminierende PHW wie „reisender Täter“ sollen so eigentlich der Vergangenheit angehören.

Das ZKA soll mit dem Gesetzentwurf in seiner Funktion als Sicherheitsbehörde gestärkt werden. Explizit geregelt wird die Rolle des ZKA als Zentralstelle für den Informationsaustausch mit den Staatsschutzabteilungen der Polizeibehörden. Per Rechtsverordnung kann das Bundesfinanzministerium künftig regeln, mit welchen Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden anderer EU-Staaten das ZKA Informationen und Erkenntnisse austauschen kann, ohne dabei auf seine zentralen Aufgaben in der Verfolgung steuer- und zollrechtlicher Delikte oder außenwirtschaftlicher Verstöße beschränkt zu sein.

Zoll im Kampf gegen „drohende Gefahren“

Neue Entwicklungen im Polizeirecht und insbesondere die 2017 und 2018 erfolgten „Reformen“ der Gesetze über das Bundeskriminalamt (BKAG) und die Bundespolizei (BPolG) schlagen sich auch im Entwurf des Zollfahndungsdienstgesetzes nieder. So wird auch für die Zollfahndungsämter eine neue (dem § 46 BPolG vergleichbare) Befugnis zum Betreten und Durchsuchen von Wohnungen zur Verhütung von Straftaten nach dem Außenwirtschaftsgesetz und zur Abwehr gegenwärtiger Gefahren geschaffen. Sie wird ergänzt um die (auch im § 61 Abs. 2 BKAG enthaltene) Befugnis zur Durchsuchung zur Nachtzeit. Außer in Fällen gegenwärtiger Gefahr gilt ein Richtervorbehalt.

Auch an anderer Stelle werden die Befugnisse im Vorfeld einer konkreten Gefahr beziehungsweise eines Straftatverdachts ausgeweitet. Der bisher bestehende Bezug auf die Verhütung von Straftaten wird ersetzt durch die im BKAG und in einigen Länderpolizeigesetzen mittlerweile etablierten Formulierungen für eine „drohende Gefahr“: Auch in § 47 Abs. 1 Nr. 1 ZfdG-E ist nun die Rede von Maßnahmen gegen „eine Person, bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie

innerhalb eines übersehbaren Zeitraum auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat von erheblicher Bedeutung … begehen wird". Verdeckte Maßnahmen der Informationserhebungen können sich darüber hinaus gegen Personen richten, die Kontakt- und Begleitpersonen des mutmaßlich künftigen Gefahrenurhebers sind und über seine Pläne Kenntnis haben könnten.

Ein Teil der „besonderen Mitteln der Datenerhebung" (§ 47 ZfdG-E) stand dem ZKA und den Zollfahndungsämtern bisher schon zur Verfügung: die längerfristige Observation, die optische und akustische Überwachung/Aufzeichnung außerhalb der Wohnung und der Einsatz von V-Leuten. Neu hinzu kommt der (präventive) Einsatz Verdeckter Ermittler*innen (VE). Hier ist schon die Befugnisnorm selbst auf eine Langfristigkeit der Maßnahme und einen fließenden Übergang von der Gefahrenabwehr in die Strafverfolgung ausgerichtet – sonst macht der ressourcen- und zeitintensive Einsatz eines VE keinen Sinn. Damit wird deutlich, dass es nicht um die Abwehr einer konkreten Gefahr geht, sondern eine mögliche Gefahr über einen längeren Zeitraum erst erforscht werden soll – mit massiven Eingriffen in die Privatsphäre.

Neu gefasst im „drohende-Gefahren"-Stil der jüngeren Polizeigesetze werden auch die Befugnisse des ZKA zur präventiven Telekommunikations- und Postüberwachung (bisher § 23a, jetzt § 72 ff. ZfdG-E). Der Anwendungsbereich ist hier immerhin enger als bei den „besonderen Mitteln der Datenerhebung": Es geht hier insbesondere um mögliche Verstöße gegen Embargovorschriften oder gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz und um mögliche Proliferation von Technologien für Massenvernichtungswaffen.

Ganz explizit geht es aber auch um die Unterbindung der Ausfuhr von Gütern, die dazu bestimmt sind, terroristische Handlungen, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen oder Kriegsverbrechen vorzubereiten oder sie dazu zu verwenden. Ausweislich der Begründung soll das selbst Dienstleistungen oder deren Finanzierung umfassen. Die gefahrenabwehrrechtlichen Befugnisse setzen also weit im Vorfeld konkreter Schutzgutverletzungen an. Auch hier dürfen sich die Eingriffe in das Telekommunikations- und Postgeheimnis gegen Kontakt- und Begleitpersonen richten, wenn diese als Mittler, Mitwisser oder Profiteure mit den irgendwie wahrscheinlichen Tatplänen verbunden sind. Neu legal geregelt wird auch die Befugnis zur Quellen-Telekommunikationsüberwachung, also zum Einsatz von Trojanern.

Mit Kontrolle gegen Armut

Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch (GiBS)

von Jenny Künkel

Am 6. Juni 2019 hat der Bundestag ein Gesetz verabschiedet, das die Befugnisse des Zolls erweitert und das Personal der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit" aufstockt. Es verstärkt Sozialstaatsausschlüsse, die prekäre migrantische Arbeit fördern, und bekämpft Prekarität mit Kontrolle.

Das GiBS[1] ist ein Artikelgesetz, das Änderungen zahlreicher Gesetze (z.B. Sozialgesetzbücher, Aufenthaltsgesetz und Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz) bündelt. Die 13 Seiten im Bundesgesetzblatt haben es in sich. Denn das Gesetz erweitert die Kapazitäten der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit" (FKS) des Zolls enorm. Die gegenwärtig ca. 7.000 Stellen, die ohnehin bis 2026 auf über 10.000 Stellen aufgestockt werden, wachsen angesichts der gesetzlichen Aufgabenerweiterung um weitere 3.500 Stellen an. Hinzu kommen rund neue 900 Stellen für unterstützende Tätigkeiten beim Zoll, z. B. in der Informationstechnik.

Zudem wurden die Befugnisse der FKS stark ausgeweitet: Die Beamt*innen hatten innerhalb ihres Zuständigkeitsfeldes schon immer Polizeibefugnisse. Nun können sie Strafverfahren selbst führen, sofern die Staatsanwaltschaft ihre Kompetenzen abtritt. Auch ist es ihnen erlaubt, für Strafverfahren erkennungsdienstliche Maßnahmen durchzuführen. Bei der Verfolgung des „bandenmäßigen" Arbeitsgeldvorenthalts dürfen sie auf gerichtlichen Antrag hin auch die Telekommunikation überwachen. Bereits 2017 waren die informationstechnologischen Befugnisse und die Ausstattung der FKS erweitert worden. Nun sieht das

1 Bundesgesetzblatt I, Nr. 27 v. 17.7.2019, S. 1066-1078; siehe auch BMF: Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch. Monatsbericht, Juni 2019; BT-Plenarprotokoll 19/104 v. 6.6.2019, S. 12680-12693

neue Gesetz nicht nur eine verstärkte Kooperation mit der Polizei vor, sondern listet gleich eine ganze Reihe zusätzlicher Behörden auf, mit denen die FKS – automatisiert und zum Teil grenzüberschreitend – Daten austauschen darf: z. B. die Arbeitsagentur oder Behörden der Gewerbeanmeldung.

Aufgabenerweiterung und Vorverlagerung

Darüber hinaus wurde der Katalog der Taten, die die FKS verfolgt, ausgeweitet. Gleiches gilt – ganz im Sinne einer Vorverlagerung – für die Strafbarkeit damit verbundener Handlungen. So ist es nun z. B. schon verboten, Scheinrechnungen auszustellen, um dadurch ein Arbeitsentgelt vorzuenthalten. Es drohen hohe Bußgelder (bis zu 100.000 Euro, bei „bandenmäßigem" Vorgehen sogar bis zu 500.000 Euro). Auch bei der Schwarzarbeit von Tagelöhner*innen ist jetzt bereits das Anbieten oder das Nachfragen im öffentlichen Raum verboten. Der Zoll darf hier selbst Platzverweise aussprechen. Bezüglich Scheinselbstständigkeit ist nunmehr auch leichtfertiger (statt nur vorsätzlicher) Sozialversicherungsbetrug mit einem Bußgeld von bis zu 50.000 Euro für die Arbeitgeber*innen belegt. Arbeitnehmer*innen haben erweiterte Auskunftspflichten. Bei den branchenspezifischen Mindeststandards nach dem Arbeitnehmer*innen-Entsendegesetz prüft der Zoll nun auch Unterkunftsbedingungen und darf dafür – mit Gerichtsbeschluss – Wohnungen betreten.

Kontrolle und Einschränkung sozialer Rechte

Explizit zuständig wurde der Zoll für Fälle, in denen scheinselbstständige Arbeitsverhältnisse angemeldet werden, um Sozialleistungen zu erhalten (z. B. qua „Aufstocken" mit Arbeitslosengeld II). Auch darf er Anhaltspunkte für ungerechtfertigten Kindergeldbezug prüfen. Doch nicht nur der „Missbrauch" von Sozialleistungen soll verhindert werden, auch die Rechte selbst wurden eingeschränkt. Dies reiht sich in eine Gesetzgebung und Rechtsprechung der letzten Jahre ein, die Sozialleistungen für EU-Bürger*innen begrenzte. Ende 2016 wurden Sozialleitungen für EU-Ausländer*innen, die nicht bereits in Deutschland arbeit(et)en, in den ersten fünf Jahren gestrichen. Auch das Kindergeld kann seither nur noch mit einer Steueridentifikationsnummer bezogen werden, wofür Ausländerbehörde und Familienkassen bereits Daten abgleichen. Nach dem neuen Gesetz haben Unionsbürger*innen in den

ersten drei Monaten nach der Einreise gar keinen Anspruch auf Kindergeld mehr, sofern sie nicht erwerbstätig sind.

Ein scharfes Schwert, das relativ weit unten ansetzt

Insgesamt schafft das Gesetz damit erhebliche Personal- und Kompetenzerweiterungen für die FKS-Einheiten des Zolls. Es ist mithin ein scharfes Schwert. Dieses richtet sich vor allem gegen arme Migrant*innen aus den neuen EU-Ländern. Was auf den ersten Blick aussieht wie ein buntes Potpourri an Maßnahmen, stützt sich deutlich auf den klassistisch-rassistischen Armutsmigrationsdiskurs, den vor allem die Kommunen und die CSU mit ihrem Slogan „Wer betrügt fliegt!" 2013 initiierten.[2] Ob Sozialleistungsmissbrauch, Kindergelderschleichung, Unterbringung in ‚Schrottimmobilien', Scheinselbstständigkeit oder Tagelohn – in der Begründung zum Gesetz stellten die konservativen Parteien und das Bundesfinanzministerium (BMF) immer wieder einen Zusammenhang zur EU-Osterweiterung her. Sie schürten damit das Bild des betrügerischen Osteuropäers. Nicht zufällig jubilierte der AFD-Abgeordnete Kay Gottschalk, dessen Partei für das Gesetz stimmte, in der Bundestagsdebatte, mit dem Gesetz würde „Populismus endlich Realpolitik".

Das Gesetz will aber auch die schlechten Arbeitsbedingungen von EU-Migrant*innen z. B. im Baugewerbe bekämpfen. Diese Arbeitsausbeutung und die Tatsache, dass Arbeitsrecht im gegenwärtigen System nicht nur von den Tarifparteien, sondern auch vom Strafrechtssystem durchgesetzt wird, ist durchaus ernst zu nehmen – wenngleich eine sozialstaatliche Inklusion der migrantischen Arbeitskräfte wirksamer vor Ausbeutung schützen könnte.[3] Allerdings setzen die Kontrollmechanismen, die das Gesetz vorsieht, relativ weit unten in der Ausbeutungskette an. So lädt etwa das EU-Recht zur öffentlichen Auftragsvergabe zum Lohndumping ein – obgleich seit 2014 neben dem Preis auch soziale Kriterien berücksichtigt werden können. Unternehmen, die solche Aufträge als Generalunternehmer annehmen, haften nur begrenzt für ihre Subunternehmen. Diese Subunternehmen und die prekären Arbeitnehmer*innen selbst stehen nun im Fokus des repressiven Gesetzes.

---

2 Riedner, L.: Kontrolle am Tagelöhnermarkt, in Bürgerrechte & Polizei/CILIP 118-119 (Juni 2019), S. 63-70

3 siehe den Beitrag von I. Ivanov und M. Baumgarten in diesem Heft

Wovon andere nur träumen

Die präventivpolizeiliche Seite des Zolls

von Dirk Burczyk

Der Zoll kann auf eine ganze Reihe von Befugnissen zurückgreifen, die sonst nur der Polizei zur Verfügung stehen – manche gehen auch darüber hinaus. Anders als Polizeibehörden kann die Zollfahndung ohne Anleitung durch Staatsanwaltschaften agieren. Und auch der parlamentarischen Kontrolle ist der Zoll häufig entzogen.

Es war ein Paukenschlag, der den Zoll plötzlich und unvermittelt in die Wahrnehmung von Bürgerrechtsaktivist*innen rückte. Am 30. März 2019 rückte eine Gruppe von Mitarbeitern des Hauptzollamtes Berlin – angewiesen durch die Fachabteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit – auf den Eingang des Clubs „Mensch Meier" in Berlin vor.

Was dann geschah, darüber gehen die Darstellungen auseinander: Die Türsteher befürchteten einen Angriff durch Nazischläger und verriegelten den Zugang zum „Mensch Meier", unter den Beschäftigten des Clubs herrschte Angst. Die Bundesregierung behauptet dagegen, die zivil gekleideten Mitarbeiter des Zolls hätten sich als solche zu erkennen gegeben und um Einlass gebeten.[1] Als der nicht gewährt wurde, rückten zur Unterstützung der 16 Zollbeamten Kräfte der 15. Einsatzhundertschaft der Berliner Bereitschaftspolizei an. Es kam zu Auseinandersetzungen im Club. Nach Angaben der Polizei wurden sechs Beamte durch den Einsatz eines Reizstoffsprühgerätes verletzt.

Die Bundesregierung räumt ein, dass die Zollbeamten zunächst nicht als solche zu erkennen gewesen seien, später hätten aber alle entweder Armbinden oder Kleidung mit der Aufschrift „Zoll" getragen (die von der Maßnahme Betroffenen berichten anderes). Grund für die Durchsuchung sei ein anonymer Hinweis auf Schwarzarbeit und Verkauf

1 BT-Drs. 19/10055 v. 10.5.2019: Antwort auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion

unversteuerter Alkoholika im „Mensch Meier“ gewesen. Dass die Durchsuchung über ein Jahr nach Eingang dieses Hinweises beim Hauptzollamt Berlin erfolgte – just an einem Abend, an dem dort eigentlich eine Veranstaltung der Seenotrettungsorganisation „Seawatch“ stattfinden sollte –, sei reiner Zufall gewesen.

Zugriff aufgrund eines anonymen Hinweises, über ein Jahr nach dessen Eingang, und das, ohne weitere Sachverhaltsaufklärung betrieben zu haben – für die Polizei ein Wunschtraum. Die muss üblicherweise schon einiges mehr aufbieten, um die Anordnung zu einer so eingriffsintensiven Maßnahme wie dem Betreten und der Durchsuchung eines Gebäudes zu erhalten. Dem Zoll stehen dagegen aufgrund seiner besonderen Aufgabe auch besondere Möglichkeiten der Verdachtsgenerierung zur Verfügung. Nach § 208 Absatz 1 Nummer 3 Abgabenordnung hat er auch die Aufgabe der Straftatenverhütung und bewegt sich dabei aber anders als die Polizei in zwei Sphären: Er führt einerseits steuerverfahrensrechtliche Ermittlungen, bei denen zunächst überhaupt erst ein noch unbekannter Steuersachverhalt ermittelt werden muss. Dafür kann er sich auf seinen allgemeinen Auftrag der Steuersicherung berufen. Und andererseits führt er strafverfahrensrechtliche Ermittlungen – mit dem ganzen Repertoire von Befugnissen aus der Strafprozessordnung – auch gegen zunächst noch unbekannte Tatverdächtige. In beiden Fällen kann sich der Zoll auch auf vage Vermutungen stützen, dass es zu Steuerverkürzungen gekommen sei.[2]

Verdachtsgenerierung

Ein Beispiel für eine Datenerhebung durch den Zoll, die allein der Verdachtsgenerierung diente, berichtet die mittlerweile aus dem Amt geschiedene Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) Andrea Voßhoff in ihrem Tätigkeitsbericht 2017/2018: Der Zoll hatte die Reedereien der deutschen Ostseehäfen aufgefordert, ihm sämtliche Passagierlisten des Fähr- und Kreuzfahrtschiffverkehrs zu übermitteln. Er berief sich dabei auf seine allgemeinen Aufgaben zur Verhütung von Steuerstraftaten und seine Befugnis, alle personenbezogenen Daten zu verarbeiten, die er für seine Aufgabenerfüllung als erforderlich ansieht. Die Datenschutzbeauftragte sah hingegen keine Rechtsgrundlage

2 Zöller, M. A.: Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Zoll, Heidelberg 2002, S. 232

gegeben. Die Generalklausel des Zollfahndungsdienstgesetzes sei für eine solch eingriffsintensive Maßnahme ohne hinreichenden Ermittlungsansatz nicht ausreichend. Übersetzt: Nur weil die standardmäßig durchgeführten Zollkontrollen bei der Einreise per Schiff auch manchmal Funde von unversteuertem Alkohol oder Zigaretten erbringen, können nicht sämtliche Passagiere vorab mit den beim Zoll vorhandenen Dateien abgeglichen werden. Der Zoll stellte seine Praxis aufgrund der Intervention der BfDI ein.[3]

In den Tätigkeitsberichten 2015/2016 und 2017/2018 der BfDI findet sich ein weiterer Fall der Datenerhebung zur Verdachtsgenerierung außerhalb der finanzpolizeilichen Sphäre des Zoll, gestützt auf die Befugnis des Zolls zur Verarbeitung von Daten zur Verhütung zukünftiger Straftaten: Hierbei geht es um die „Falldatei Rauschgift" (FDR), die vom Bundeskriminalamt (BKA) als Verbunddatei geführt wird. Bei einer gemeinsamen Prüfung der FDR durch die Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern wurden hier gravierende Mängel festgestellt. Weder wurden Verfahrensausgänge von Strafverfahren gespeichert noch gab es einen hinreichenden Aktenrückhalt zur Begründung einer negativen Prognose über die gespeicherten Personen. Genau das wäre aber ausschlaggebend für eine Datei zur Straftatenverhütung. Beteiligt war auch der Zoll, der lesenden und schreibenden Zugriff auf die FDR hat. Gerade bei den Einspeicherungen des Zollkriminalamtes (ZKA) fehlte es an der notwendigen Negativprognose; häufig hatten nur geringe Mengen Cannabisprodukte bei der Einreise zur Einspeicherung geführt.[4] Auch hier stellten die Datenschutzbeauftragten klar, dass der Zoll zwar bei der Kontrolle des grenzüberschreitenden Güterverkehrs weitreichende Befugnisse hat, sich aber bei der Datenverarbeitung dennoch an gewisse Mindeststandards halten muss. Mittlerweile sind nach der Migration der FDR in den Polizeilichen Informations- und Analyseverbund (PIAV) von den ursprünglich 54.543 durch den Zoll gespeicherten Personen nur noch 11.091 übrig geblieben.[5] Dies dürfte jedoch weniger auf eine Überprüfung der Daten durch das Zollkriminalamt zurückzuführen sein als vielmehr auf einen Filter des BKA bei der Überleitung (Migration) der

3 BfDI: 27. Tätigkeitsbericht für 2017/2018, Berlin 2019, S. 82
4 BfDI: 26. Tätigkeitsbericht für 2015/2016, S. 132
5 BfDI: 27. Tätigkeitsbericht, S. 78

Daten von der FDR zu PIAV, bei dem Bagatelldelikte automatisiert ausgesondert wurden.

Das Zollkriminalamt als Zentralstelle der Zollfahndungsämter verwaltet das Zollfahndungsinformationssystem. Darin werden unterschiedliche Datenbanken geführt, darunter das Zollinformationssystem INZOLL, in dem 2013 insgesamt 41.604 Datensätze zu Prävention und Gefahrenabwehr gespeichert waren, die 29.087 Personen betrafen, und eine Zentraldatei CRIME mit unterschiedlichen Anwendungen zur Risikoanalyse, die 2013 etwa 20.000 personenbezogene Datensätze enthielt.[6] Neuere Zahlen sind als Verschlusssache eingestuft und der Öffentlichkeit entzogen.[7] Das ZKA hat auch Zugriff auf zahlreiche weitere Dateien der Behörden mit Sicherheitsaufgaben. Es hat vollen Zugriff auf das polizeiliche Informationssystem INPOL-Zentral (u.a. Personenfahndung), weitere Zentraldateien wie die Fingerabdruckdatenbank AFIS-P und einige der Verbunddateien in INPOL-Fall (wie der Falldatei Rauschgift), auf die Anti-Terror-Datei, den Polizeilichen Informations- und Analyseverbund, das Zentrale Verkehrsinformationssystem ZEVIS (u.a. Halter- und Fahrzeuginformationen), das Europol-Informationssystem und einen Teil der Ausschreibungskategorien im Schengener Informationssystem. Das ZKA kann somit eigene Erkenntnisse zu einer Person, bei der gegebenenfalls vage Anhaltspunkte für (Steuer-)Straftaten bestehen, mit polizeilichen Erkenntnissen aus anderen Kriminalitätsbereichen anreichern. Umgekehrt darf auch das BKA Daten aus dem Zollfahndungsinformationssystem abrufen.

Der Zoll kommt aber noch auf anderen Wegen an personenbezogene Informationen, die nicht notwendig mit seinen eigentlichen Aufgaben verbunden sind. Im Aufenthaltsgesetz (§ 73 AufenthG) werden verschiedene „Konsultationsverfahren" geregelt, bei denen vor Erteilung eines Visums, vor Verlängerung eines Aufenthaltstitels, im Asylverfahren und beim Umgang mit Illegalisierten ein Datenabgleich mit Polizei und Geheimdiensten sowie dem Zollkriminalamt vorgenommen wird; das Bundesinnenministerium bestimmt die Liste der Staaten, deren Bürger*innen diesem Verfahren unterzogen werden. Im Fall des Visum-Konsultationsverfahrens sind nicht nur Visumantragsteller*innen, sondern auch ihre Einlader*innen und die für die Kosten des Aufenthalts

6 BT-Drs. 17/14810 v. 1.10.2013
7 BT-Drs. 19/12636 v. 23.8.2019

Bürgenden von dem Abgleich umfasst. Dort wird dann geprüft, ob eine*r der Beteiligten im Fokus dieser Behörden steht und das Visum bzw. der Aufenthaltstitel aus Sicherheitsbedenken versagt werden soll.

Mit der einmaligen Konsultation ist es aber nicht getan: Wird das Visum oder der Aufenthaltstitel erteilt, dann wird den beteiligten Sicherheitsbehörden mitgeteilt, wie lange diese jeweils gültig sein sollen (um auch während des legalen Aufenthalts bekannt gewordene Bedenken noch mitteilen zu können). Was mit den Daten dort genau geschieht, ist bislang nicht weiter untersucht oder öffentlich geworden. Im Gesetz findet sich die Generalklausel „Die … genannten Behörden dürfen die ihnen übermittelten Daten speichern und nutzen, soweit dies zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist" (§§ 73 Abs. 3 Satz 3, Abs. 3a Satz 4 und Abs. 3b Satz 3 AufenthG). In der Literatur wird zwar davon ausgegangen, dass diese Speicherung nur dann möglich sei, wenn gegen die betroffenen Personen ein Versagungsgrund vorliegt.[8] Die Bundesregierung verweigert aber eine Auskunft darüber, ob die beteiligten Behörden – wie etwa das ZKA – davon ausgehen, dass eine Speicherung „zur Aufgabenerfüllung" auch in Fällen ohne erkennbaren Versagungsgrund erforderlich sei, oder gar, dass eine Speicherung eigentlich immer erforderlich sei.

Die Auskunft verweigert die Bundesregierung auch, wenn es um aktuelle Zahlenangaben zu den beim Zoll vorgehaltenen Informationssystemen, Dateien und Datenbanken geht. Selbst Angaben zu den Dateien INZOLL und CRIME, für die 2013 noch Zahlen genannt wurden, stuft die Bundesregierung „aus Gründen des Staatswohls" mittlerweile als „Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch" ein, „weil die Veröffentlichung der erfragten Informationen umfassende Rückschlüsse auf den kriminalitätsbezogenen Informationsstand sowie die Arbeitsweise des Zolls ermöglichen würde". Das würde sich auf Gefahrenabwehr und Strafverfolgung „außerordentlich nachteilig" auswirken.[9]

Einbindung in Polizei und Nachrichtendienste

Der Zoll ist nicht nur über gemeinsame Dateien oder den Zugang zu polizeilichen Datenbanken in die „Sicherheitsarchitektur" eingebunden.

8 Erbs, G.; Kohlhaas, M.; Senge, L.: Strafrechtliche Nebengesetze, Fassung vom Juli 2014, AufenthG § 73 Rn. 1

9 BT-Drs. 19/12636 v. 21.8.2019, Fragen 4-7

Er ist auch Teilnehmer im „Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum“ GTAZ und im „Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismuszentrum“ GETZ. Besonders im GTAZ spielt er eine Rolle beim „ganzheitlichen Bekämpfungsansatz“ des internationalen Terrorismus, genauer hinsichtlich der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Verstöße gegen Geldwäschebestimmungen können ein Mittel sein, bei mutmaßlichen terroristischen Aktivitäten einen strafprozessualen Fuß in die Tür zu bekommen – besonders dann, wenn ansonsten nur nicht gerichtsverwertbare, nachrichtendienstlich gewonnene Erkenntnisse vorliegen. Mit der „Financial Intelligence Unit“ (FIU) verfügt der Zoll über eine Einrichtung, die einerseits verdächtige Geldbewegungen aufspüren und andererseits auch strategische Erkenntnisse in die Bekämpfung des Terrorismus im Hinblick auf seine Finanzierung einbringen soll. Die FIU selbst hat dabei allerdings selbst keinen eigenen Zugriff auf die (zoll-) polizeilichen Datenbanken (siehe den Beitrag von Stephan Herweg in diesem Heft).

Der Zoll ist aber auch Empfänger von geheimdienstlichen Informationen. Der Bundesnachrichtendienst (BND) kann Hinweise auf schwere grenzüberschreitende Kriminalität im Zuständigkeitsbereich des Zolls weiterleiten, die er aus der „strategischen Fernmeldeaufklärung“ gewinnt. Von dieser Befugnis hat der BND in den Jahren 2014 bis 2019 allerdings keinen Gebrauch gemacht,[10] was zumindest hinsichtlich der wesentlichen gemeinsamen Aufgabe beider Behörden bei der Bekämpfung des illegalen Waffenhandels und der Proliferation von Gütern zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen umgekehrt die Frage aufwirft, was der BND mit seinen umfassenden weltweiten Schnüffelbefugnissen hier überhaupt beizutragen hat.

Alles geheim

Einen Hinweis auf den Umfang, in dem das ZKA seine Befugnisse zur präventiven Überwachung von Post und Telekommunikation nutzt, geben Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen aus einer Zeit, als die Bundesregierung all das noch nicht für so geheimhaltungsbedürftig hielt. 2006 gab es demnach drei Anordnungen zur präventiven Überwachung des Telekommunikations- und Postverkehrs, von denen

10 ebd., Fragen 10 und 11

15 Telefonanschlüsse und acht E-Mail-Kennungen betroffen waren, 48 Post- und Paketsendungen wurden geöffnet. Bei drei der betroffenen Bürger*innen wurde der Verdacht auf Vorbereitung von Proliferationsstraftaten nicht erhärtet, bei dem vierten scheiterte der Versuch dazu an anderen Gründen.[11]

In den Jahren 1992 bis 2004, als die Befugnis zur präventiven Überwachung des Fernmelde- und Postverkehrs noch nicht im Zollfahndungsdienstgesetz, sondern im Außenwirtschaftsgesetz geregelt war, gab es zwischen null und sechs solcher Anordnungen jährlich. Von den insgesamt 41 Anordnungen waren 417 Telekommunikationsanschlüsse von 193 Personen betroffen, insgesamt 28.031 Post- und Paketsendungen wurden kontrolliert. In 20 der 41 Fälle wurden nach den Überwachungsmaßnahmen strafrechtliche Ermittlungen eingeleitet, von denen zehn mit einem rechtskräftigen Urteil abgeschlossen wurden. 21 endeten ohne Ermittlungsverfahren; in elf Fällen konnten die ursprünglichen Hinweise auf rechtswidrige Ausfuhrvorhaben nicht bestätigt werden, in den übrigen zehn hatten die beteiligten Unternehmen ihre Tätigkeit mittlerweile eingestellt.[12]

Heute beantwortet die Bundesregierung solche Fragen nach dem Umfang der Überwachungen durch das ZKA nicht mehr und folgt somit der allgemeinen Tendenz, die Sicherheitsbehörden vor den kritischen Blicken von Parlament und Öffentlichkeit abzuschotten. Parlamentarische Anfragen werden nicht offen beantwortet, sondern begehrte Informationen in der Geheimschutzstelle des Parlaments versenkt. Wie viele verdeckte Ermittler*innen setzt das Zollkriminalamt ein? Wie viele Vertrauenspersonen und Informanten aus kriminellen Milieus liefern ihm ihre Erkenntnisse? Wie oft greift das ZKA im Rahmen der Straftatenverhütung in das Post-, Brief- und Fernmeldegeheimnis ein? Hat er dabei auch Quellen-Telekommunikationsüberwachung eingesetzt, bevor sich die Ansicht durchsetzte, dass es hierfür einer eigenen Rechtsgrundlage bedarf? Wie oft werden IMSI- und WLAN-Catcher eingesetzt? All das ist nur in eingestuften Dokumenten zu lesen und damit einer öffentlichen Debatte weitgehend entzogen.

Gar nicht erst zu erwarten sind Angaben zur so genannten „legendierten Kontrolle“: Um ein laufendes Ermittlungsverfahren nicht offen-

11 BT-Drs. 16/4990 v. 5.4.2007
12 BT-Drs. 16/281 v. 15.12.2005

legen zu müssen, führen Vollzugsbeamt*innen (auch solche anderer Polizeibehörden) Kontrollen im Grenzraum oder bei der Einreise auf Grundlage anderer polizeilicher Befugnisse durch. Dadurch können Straftaten wie die Einfuhr großer Mengen Betäubungsmittel verhindert werden, ohne dabei die Ermittlungen gegen die dahinterstehende kriminelle Struktur offenlegen zu müssen.[13] Befugnisse zur Gefahrenabwehr werden also nicht nur genutzt, um einen strafprozessualen Anfangsverdacht zu generieren, sondern auch, um möglichst lange verdeckt ermitteln und zugleich der Öffentlichkeit Erfolge präsentieren zu können.

Parlamentarische Kontrolle

Mit der Erweiterung der Befugnisse des Zollkriminalamtes in § 23 a-g Zollfahndungsdienstgesetz (ZfdG) hat der Bundestag 2005 auch ein parlamentarisches Gremium zur politischen Kontrolle des Bundesfinanzministeriums und des ZKA eingerichtet. 2008 hat dieses Gremium einen Bericht vorgelegt, in dem attestiert wird, das ZKA habe von seinen „Befugnissen zurückhaltend Gebrauch“ gemacht, eine in „Evaluationen“ von Sicherheitsgesetzen in den vergangenen zehn Jahren regelmäßig wiederkehrende Floskel.[14]

Ob tatsächlich die Grundrechtssensibilität oder eher die für eine umfassende Überwachung von Post und Telekommunikationsverkehr nicht ausreichenden Ressourcen ausschlaggebend für den „zurückhaltenden Gebrauch“ waren, kann so nicht bewertet werden. Da das Gremium vollständig auf den Vortrag der zu kontrollierenden Behörde selbst angewiesen ist und keinerlei Akteneinsicht nehmen kann, steht die Bewertung jedenfalls auf wackeligen Füßen. Danach hat das Gremium keinerlei Bericht mehr veröffentlicht, was zumindest in der Literatur als verfassungswidrig gesehen wird.[15]

Der damalige Bericht gibt auch die Unterrichtungspraxis des ZKA wieder: Von den Maßnahmen der Jahre 2005 bis 2007 seien 45 natürliche und juristische Personen unmittelbar betroffen gewesen, ein deut-

13 mit einer umfassenden Diskussion der rechtlichen Grundlagen und Grenzen hierzu Martens, H.: OK-Bekämpfung im Gewand der Fahndung – die legendierte Kontrolle, in: Die Polizei, 2019, H. 7, S. 194-201

14 BT-Drs. 16/9682 v. 19.6.2008

15 so Bäcker, M.: Kommentar zu § 23c ZfdG, Rn. 25, 26, in: Schenke, R.P.; Graulich, K.; Ruthig, J.: Sicherheitsrecht des Bundes, München 2019

lich größerer Kreis von Kommunikationspartner*innen sei mittelbar betroffen gewesen. 19 unmittelbar und 540 mittelbar Betroffene seien unterrichtet worden. Erst die Benachrichtigungspflicht, so der Bericht, führe dazu, auch die mittelbar Betroffenen erst zu ermitteln, ihre Identität festzustellen und zu bewerten, ob sie unterrichtet werden dürfen. Sprich: der vermeintliche Grundrechtsschutz führt erst zu größeren Grundrechtseingriffen, so das Gremium in seiner Mehrheit. Auch die Sicht des Zolls wird wiedergegeben: Hier wird die Gefahr gesehen, dass die Benachrichtigten durch die Wahrnehmung ihres Akteneinsichtsrechts „Einblicke in sicherheitsbehördeninterne Vorgänge erhalten". Auch könnten „außenpolitische Irritationen" ausgelöst und „die nationale und internationale Zusammenarbeit des Zollkriminalamts mit anderen Sicherheitsbehörden" beeinträchtigt werden. Wie sich die Praxis der Benachrichtigung seitdem entwickelt hat und ob die Benachrichtigungspraxis seitdem restriktiver gehandhabt wird, ist nicht bekannt.

Einer breiteren Öffentlichkeit und selbst vielen Beschäftigten und Abgeordneten im Bundestag ist das Zollfahndungsdienstgesetzgremium nicht bekannt. Anders als das G10-Gremium, das sowohl über Anordnungen wie über die Benachrichtigung Betroffener von Telekommunikationsüberwachungen der Geheimdienste entscheidet, hat es auch keine weitere Funktion als die Entgegennahme amtlicher Berichte. In dieser Gestaltung ist es im besten Falle ein parlamentarisches Feigenblättchen.

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Erfahrungen aus gewerkschaftsnaher Beratung

von Ivan Ivanov und Michael Baumgarten

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit ist diejenige Untergliederung der Zollverwaltung, die Unternehmen auf Einhaltung ihrer Melde- und Beitragspflichten kontrolliert. Von den Konsequenzen der Kontrollen sind auch Wanderarbeitskräfte betroffen, die ohne Kenntnis in nicht angemeldeten Arbeitsverhältnissen landen. Welche Formen von Schwarzarbeit werden im Baugewerbe angetroffen? Was richten diese Kontrollen gegen die Schwarzarbeit aus? Wie ist die Situation der Arbeitskräfte?

Angesichts der sozioökonomischen Verhältnisse in den Mittel-und Osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) erscheint Vielen eine Arbeitsmigration unter der Erwartung einer besseren Zukunft alternativlos. Ein Blick auf die Kennzahlen der rumänischen Volkswirtschaft verdeutlicht dies beispielhaft: Rumänien gehört zu den jüngeren EU-Mitgliedsstaaten. Im Zuge der zweiten EU-Osterweiterung im Jahr 2007 ist das Land gemeinsam mit Bulgarien der EU beigetreten. Im Nachgang des EU-Beitritts Rumäniens stieg das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Landes steil an. Zwischenzeitlich wies Rumänien das stärkste Wirtschaftswachstum aller EU-Volkswirtschaften auf. Für 2019 prognostiziert die EU Kommission ein Wachstum des realen BIP von 3,8 Prozent.[1] Ebenfalls positiv hat sich die Arbeitslosenquote entwickelt. Auch hier belegt Rumänien mit aktuell 3,9 Prozent EU-weit Spitzenplätze.[2]

Solche Zahlen sollten aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Rumänien innerhalb der EU-28 nach wie vor zu den ärmsten Ländern ge-

1 European Commission: European Economic Forecast – Winter 2019 (Interim), Luxemburg 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip096_en.pdf

2 Eurostat: Unemployment rates, seasonally adjusted, May 2019 (%), online data code: une_rt_m, siehe https://ec.europa.eu/eurostat

hört. Zwar wächst die rumänische Wirtschaft kontinuierlich, allerdings profitiert davon nur ein geringer und durch hohe Einkommen gekennzeichneter Teil der Gesellschaft. Das einkommensstärkste Fünftel der rumänischen Bevölkerung hatte im Jahr 2018 einen über siebenmal höheren Anteil am gesamten erwirtschafteten Einkommen Rumäniens als das Fünftel mit den niedrigsten Einkommen.[3] Im Unterschied zum rumänischen Wirtschaftswachstum hat sich dieser Kennwert der Einkommensungleichheit zwischen 2008 und 2016 kaum verändert.

Der rumänische Mindestlohn beträgt derzeit 2,68 Euro pro Stunde brutto (1. Quartal 2019).[4] Dabei ist zu beachten, dass in Rumänien die gesamte Sozialversicherungs- und Steuerlast bei der/dem Arbeitnehmer*in liegt. Das Armutsrisiko lag in Rumänien 2017 bei 23,6 Prozent; im Durchschnitt lag der Wert in der EU-28 bei 16,9 Prozent.[5] Nicht zu vernachlässigen ist die regionale Wohlstandsverteilung in Rumänien. Im Vergleich zu den wirtschaftlichen Zentren sind die ländlichen Regionen nach wie vor rückständig. Anschaulich lässt sich das am Anteil der Gesamtbevölkerung zeigen, der über kein WC für den alleinigen Gebrauch im Haushalt verfügt. Dieser Anteil ist in Rumänien seit dem EU-Beitritt zwar gesunken. Er betrug aber laut einer Erhebung der EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen im Jahr 2017 immer noch 29,7 Prozent.[6]

Das Beispiel Rumänien zeigt, dass es über zehn Jahre nach dem Beitritt zur EU noch ein erhebliches Gefälle der Einkommens- und Lebensverhältnisse zwischen dem Osten und Westen der EU gibt. Auch in absehbarer Zukunft ist zu erwarten, dass sich Bürger*innen dieser Staaten auf den Weg nach Westen machen, um zumindest zeitweise von den höheren Löhnen zu profitieren und ihren Familien ein besseres Leben zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund erscheint es umso bedauerlicher, dass viele der mobilen Beschäftigten aus MOE-Staaten auf Segmente des

---

3 Eurostat: Distribution of income by quantiles – EU-SILC survey, online data code: ilc_di01

4 Schulten, T.; Lübker, M.: Mindestlohnbericht 2019, WSI Report 46, Düsseldorf 2019

5 Eurostat: At-risk-of-poverty rate by poverty threshold and household type - EU-SILC survey, online data code: ilc_li03. Armutsrisiko ist hier definiert als der Anteil an der Gesamtbevölkerung, der über weniger als 60 Prozent des Medians des nationalen Nettoäquivalenzeinkommens (nach Sozialtransfers) verfügt.

6 Eurostat: Share of total population not having indoor flushing toilet for the sole use of their household - EU-SILC survey, online data code: tessi294

deutschen Arbeitsmarktes treffen, in denen sie wenig Aussicht auf gute Arbeitsverhältnisse haben.

Schwarzarbeit im Baugewerbe

Gesetzlich definiert ist Schwarzarbeit in Deutschland als die Nichteinhaltung sozialversicherungsrechtlicher Melde-, Beitrags- und Aufzeichnungspflichten im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses durch die Arbeitgeber*innen (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz).

Schwarzarbeit ist in unterschiedlichen Branchen anzutreffen. In Deutschland bildet das Baugewerbe traditionell einen Schwerpunkt. Hier ist in letzter Zeit vor allem der Hoch- und Rohbau in die mediale Aufmerksamkeit gerückt. Medienberichte beschreiben regelmäßig Fälle großer Gruppen osteuropäischer Bauarbeiter*innen, die den ihnen zustehenden Lohn einklagen mussten, oder konzertierte Aktionen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung.[7] Solche Schlaglichter lassen das Ausmaß erahnen, das die Schwarzarbeit im Baugewerbe mittlerweile erreicht hat. Zwar ist die Bau-Branche ein schwer zu kontrollierender Bereich und seit jeher anfällig für unterschiedliche Formen des Zuverdienstes jenseits des gesetzlichen Rahmens. Im Folgenden wird aber nicht die Rede von einzelnen Facharbeiter*innen sein, die ihr Gehalt aufbessern, indem sie am Wochenende auf privaten Baustellen aushelfen, ohne diese Tätigkeit bei Sozialversicherung und Finanzamt zu melden. Vielmehr soll es um ein gut entwickeltes und straff organisiertes System gehen, das durch eine besonders starke Ausbeutung der Arbeitnehmer*innen gekennzeichnet ist.

Das System der Schwarzarbeit im Baugewerbe wird durch die zunehmende Vergabe von Teilbauleistungen und die Bildung langer Subunternehmerketten erheblich begünstigt. Ohne die langen Subunternehmerketten ließe sich der Betrug kaum verschleiern und die Möglichkeiten zum Generieren von Schwarzgeld wären stark eingeschränkt. Wie funktioniert das System der Schwarzarbeit und warum ist es so schwer, wirksam dagegen vorzugehen?

Zunächst wird typischerweise ein undurchsichtiges System von Firmen und Scheinfirmen aufgebaut. Eine dieser Firmen übernimmt einen Auftrag für eine bestimmte Bauleistung auf der Baustelle eines General-

7 siehe den umfangreichen Pressespiegel unseres Vereins zu einem Fall von Lohnbetrug: www.emwu.org/berichterstattung-zu-der-kundgebung-der-12-rumaenischen-bauarbeiter

unternehmers. Dieses ausführende Subunternehmen vergibt einen Teil der zu erbringenden Werkleistung an andere Firmen des besagten Netzwerks von Scheinfirmen und so weiter. Die Scheinfirmen stellen sogenannte „Abdeckrechnungen“, also Scheinrechnungen für nicht erbrachte Leistungen, aus. Die in Rechnung gestellte Leistung wird nicht von diesen Firmen, sondern von den immer gleichen Arbeitnehmer*innen des ausführenden Subunternehmens erbracht. Nach Begleichung der Rechnung fließt das Geld abzüglich einer Provision für die Scheinfirma an das ausführende Subunternehmen zurück und füllt somit dessen Schwarzkasse auf. Aus dem so generierten Schwarzgeld werden auch die Arbeitnehmer*innen bezahlt. Um im Falle von Kontrollen nicht aufzufliegen, werden Arbeitnehmer*innen in kurzen Abständen bei immer anderen Subunternehmen angestellt und im Wochen- und Tagestakt auf anderen Baustellen beschäftigt. Die Firmen haben eine kurze Bestehensdauer von sechs bis neun Monaten und werden dann stillgelegt oder ganz liquidiert.

Zum Teil werden die Arbeitnehmer*innen der Subunternehmen überhaupt nicht angemeldet. Diese Praxis ist mit dem höchsten zu erwartendem Gewinn verbunden. Sie ist aber auch besonders riskant.

Neben der vollständigen Schwarzarbeit zählt darum die nur teilweise angemeldete Beschäftigung zu den ebenfalls häufig anzutreffenden Formen. Dabei wird nur ein Teil der Arbeitsleistung angemeldet, ein meist größerer Teil bleibt unangemeldet. So werden beispielsweise 80 Stunden pro Monat angemeldet, obwohl tatsächlich über 200 Stunden gearbeitet werden. Kommt es zu Kontrollen, sind auf Grundlage der Überprüfung der Papiere der Firmen keine offensichtlichen Verstöße festzustellen. Erst Aussagen der Beschäftigten über die tatsächliche Arbeitszeit würden Anhaltspunkte für Schwarzarbeit liefern. Die Organisator*innen der Schwarzarbeit machen den Arbeiter*innen allerdings Vorgaben, wie sie sich im Falle von Kontrollen zu verhalten haben, und stellen ihnen den Jobverlust in Aussicht. Häufig werden Beschäftigte eingeschüchtert und bedroht, um zu verhindern, dass sie die Wahrheit sagen.

Die Arbeitgeber*innen sparen sich durch dieses System einen erheblichen Teil von Sozialversicherungsabgaben und Steuern. Die tatsächliche Vergütung der Beschäftigten wird dabei abseits des gesetzlichen Rahmens und jenseits tarifvertraglicher Bestimmungen in mündlicher Form von den Arbeitgeber*innen vorgegeben. Verhandlungen über den Stundensatz finden kaum statt. Nicht organisierte Beschäftigte befinden sich gegenüber ihren Arbeitgeber*innen grundsätzlich in einer deutlich

schwächeren Verhandlungsposition. Bei den Wanderarbeitskräften aus MOE-Staaten wird diese strukturelle Unterlegenheit jedoch durch weitere Faktoren verstärkt. Weil auch die Unterkunft durch die Arbeitgeber*innen gestellt wird, riskieren die Arbeitnehmer*innen im Falle von Protest nicht nur ihren Job, sondern müssen auch befürchten, obdachlos zu werden.[8] Diese doppelte Abhängigkeit wird zusätzlich durch die partiellen Ausschlüsse von EU-Ausländer*innen aus dem System der sozialen Sicherung in Deutschland verschärft.[9] Geringe Deutschkenntnisse, die wirtschaftliche Not in den Herkunftsländern und kaum bis wenig Wissen über die deutsche Gesetzeslage verschärfen die bereits deutlich schwache Position der Arbeiter*innen aus Mittel- und Osteuropa.

Eine weitere besonders lukrative und häufig anzutreffende Strategie zur Umgehung von sozialversicherungsrechtlichen Melde- und Beitragspflichten stellt die Scheinselbstständigkeit dar. Bei diesem Modell wird den unwissenden Beschäftigten aus MOE-Staaten eine Gewerbeanmeldung als Abschluss eines Arbeitsvertrages vorgetäuscht. Die Anmeldung erfolgt bei den kommunalen Gewerbeämtern. Dort gibt es keine besonderen Auflagen. So wird weder der Nachweis eines eigenen Büros noch des unternehmerischen Auftretens zur Bedingung gemacht. Die Anmeldungen werden schlicht entgegengenommen, auch wenn sie von offensichtlich sprachunkundigen Personen in Begleitung fragwürdiger „Dolmetscher*innen“ erfolgen. Mit diesen Gewerbetreibenden schließen die tatsächlichen Arbeitgeber*innen dann Werkverträge über einzelne Bauleistungen ab.

Die lediglich formale Anmeldung einer selbstständigen Tätigkeit hat verheerende Folgen für die eigentlich abhängig Beschäftigten. Zum einen sind für diese Personen die sich aus Gesetzen und allgemein verbindlichen Tarifverträgen ableitenden Arbeitnehmer*innenschutzrechte nicht anwendbar. Gestützt auf die Vertragsfreiheit kann auch eine Arbeitsleitung mit einem tatsächlichen Stundenlohn, der letztlich in Höhe von drei Euro pro Stunde liegt, vereinbart werden. Zum anderen ist bei Scheinselbstständigen die soziale Absicherung gegen unterschiedliche Risiken nicht gegeben. Als Selbstständige*r ist die Person schließlich

8 Deutsche Welle vom 21.8.2015: Ausgebeutet mitten in Europa.

9 Siehe § 7 Absatz 1 Satz 2 SGB II. Die Leistungsberechtigung ist an den Status als Arbeitnehmer*in gekoppelt. Dies erzeugt etwa den Zwang, in ausbeuterischen Beschäftigungen auszuharren. Deren Beendigung durch die Beschäftigten geht in der Regel mit dem Verlust von Leistungsansprüchen einher.

selbst in der Pflicht, sich bei Versicherungen anzumelden. Soweit geht auch die vermeintliche Unterstützung der Drahtzieher*innen des Systems nicht.

Für Scheinselbstständige ist der Nachweis eines faktisch bestehenden abhängigen Arbeitsverhältnisses mit großen Hürden verbunden. Auch wenn es im deutschen Zivilrecht darauf ankommt, wie das Dienstverhältnis tatsächlich gelebt wurde, sind die Arbeitnehmer*innen in der Beweis- und Darlegungspflicht. Für sprach- und gesetzesunkundige Personen stellt das allerdings eine nicht zu bewältigende Herausforderung dar. Außerdem werden Sanktionen seitens der Strafverfolgungsbehörden befürchtet und das nicht zu Unrecht. Es ist bereits vorgekommen, dass gegen Beschäftigte wegen Beihilfe zur Scheinselbstständigkeit ermittelt wurde.

Während die Arbeitnehmer*innen Ansprüche auf Renten, Leistungen bei Krankheit und Arbeitsunfällen, Urlaubsvergütung etc. verlieren, verdienen die Organisator*innen des Systems monatlich vierstellige Beträge pro Arbeiter*in. Das System der Schwarzarbeit ist aber auch für die Generalunternehmer*innen lukrativ. Letztere profitieren vor allem durch den billigen Einkauf von Fremdleistungen und wälzen die unternehmerische Verantwortung für Arbeitnehmer*innen auf ihre Subunternehmen ab. So hat man es in Teilbereichen des Baugewerbes innerhalb weniger Jahre geschafft, die aus über hundert Jahren des Arbeitskampfes hervorgegangenen Arbeitsrechte und tarifvertragliche Errungenschaften außer Kraft zu setzen.

Kontrollen und andere Strategien

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen ist die wirksame Bekämpfung von Schwarzarbeit von zentraler Bedeutung. Einen Weg stellen ordnungspolitische Maßnahmen wie Kontrollen und Ahndung dar. Die Effektivität von Kontrollen zur Eindämmung von Schwarzarbeit wird häufig in Frage gestellt. Wie sämtliche Fragestellungen mit Bezug zur Schattenwirtschaft sind empirische Studien zur Untersuchung der Wirksamkeit von Kontrollen nur auf Grundlage ungenauer Schätzungen durchführbar. In der Kommunikation mit betroffenen Arbeitnehmer*innen hat sich allerdings häufig gezeigt, dass im Nachgang größerer und wirksamer Kontrollen Verschiebungen im System der Schwarzarbeit zu beobachten waren. So wurde berichtet, dass Arbeitgeber*innen nach solchen Aktionen wesentlich vorsichtiger agierten, etwa indem sie die

Anzahl komplett nicht angemeldeter Arbeitnehmer*innen verringerten. Vor diesem Hintergrund ist die Dichte und Effizienz der Kontrollen von Bedeutung.[10] Nur wenn eine hinreichend große Wahrscheinlichkeit besteht, kontrolliert zu werden und im Falle einer Kontrolle eine hinreichend große Wahrscheinlichkeit, auch erwischt zu werden, entfalten die Kontrollen ihre beabsichtigte Wirkung.

In Deutschland prüft die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) bei der Zollverwaltung auf Grundlage des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) sozialversicherungsrechtliche Verstöße. In den letzten Jahren wurden ihre Befugnisse mehrmals ausgeweitet.

Bei der Beratung von Arbeitnehmer*innen aus MOE haben wir häufig mit der FKS zu tun. Je nach Beratungsstelle sind unsere Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der FKS sehr unterschiedlich. Es ist festzustellen, dass die FKS ihren Schwerpunkt auf die Verfolgung von Fällen legt, die in Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität stehen. In diesem Bereich sollen vor allem die „Hintermänner" der Schwarzarbeit verfolgt werden.[11] Diese Strategie ist aus unserer Sicht richtig. Gerade auf dem Bau werden in den Unternehmen häufig Strohmänner bzw. -frauen als Geschäftsführer*innen eingesetzt. Gleichzeitig ist dieser Ansatz aber auch als der Versuch zu verstehen, mit den geringen Ressourcen möglich große und messbare Erfolge zu erzielen. Eine ausreichend hohe Kontrolldichte lässt sich so nicht gewährleisten.

Mit dem „Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch", das der Bundestag im Juni dieses Jahres verabschiedet hat, ist eine weitere umfangreiche Ausweitung der personellen Kapazitäten und der Kontrollbefugnisse der FKS verbunden.[12] Zu begrüßen ist unter anderem, dass schon das Erstellen und in Umlaufbringen von Abdeckrechnungen mit Geldbuße belegt wird. Die Aufstockung der Personalstellen der FKS auf über 10.000 Stellen bis 2026 dürfte dem Ausmaß des

---

10 Diese Feststellung beruht auch auf den speziellen Umständen der Wanderarbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa. Sie haben ein Recht auf Freizügigkeit und brauchen keine Aufenthaltsgenehmigung und Arbeitserlaubnis. Vor dem Hintergrund der Abwesenheit einer staatlichen Stelle zur Unterstützung von Beschäftigten bei zivilrechtlichen Ansprüchen gegenüber dem Arbeitgeber zeigt unsere Erfahrung, dass große Hoffnungen bei diesen Menschen bestehen, dass durch Kontrollen von Unternehmen die eigene Arbeitssituation verbessert wird.

11 siehe etwa Generalanzeiger v. 29.5.2019: Zoll-Chefin: „Wir wollen die großen Fische"

12 BT-Drs. 19/8691 v. 25.3.2019, Bundesgesetzblatt I Nr. 27 v. 17.7.2019, S. 1066-1078

Problems der nicht angemeldeten Beschäftigung in Deutschland gerechter werden als bisher.

Unverständlich bleibt jedoch die Ausweitung der Kompetenzen und Übermittlungspflichten der FKS auf den Bereich des Sozialleistungs- und Kindergeldbetrugs. Zwar sind einige Fälle der Erschleichung von Sozialleistungen und Kindergeld durch das Vortäuschen von Arbeitsverhältnissen und durch das Vorlegen gefälschter Unterlagen zum Beleg von Kindergeldansprüchen bekannt geworden. Daraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass das Erschleichen vorgenannter Leistungen in einem Ausmaß stattfindet, das die beschlossenen zusätzlichen Kompetenzen bei der FKS begründet hätte. Die Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V. (GGUA) hat den das Kindergeld betreffenden Teil des nunmehr beschlossenen Gesetzes als erneuten Versuch des europarechtswidrigen partiellen Ausschlusses mobiler Beschäftigter aus EU-Mitgliedsstaaten vom Kindergeld kritisiert.[13] Die neuen Aufgaben in diesem Bereich sind auch vor dem Hintergrund der ohnehin an ihre Grenzen stoßenden personellen Ressourcen der FKS unverständlich.

Das SchwarzArbG sah bisher Strafen vor allem für Arbeitgeber*innen vor. Nur bei nachgewiesener Abrede müssen auch Arbeitnehmer*innen mit Konsequenzen rechnen. Die im neuen Gesetz enthaltenen Änderungen zur Tagelöhnerei stellen in dieser Hinsicht eine Umkehr dar. Zwar sind zunächst keine Bußgelder für das Anbieten der eigenen Arbeitskraft zur Tagelöhnerei vorgesehen. Nichtsdestoweniger liegt der Fokus in diesem Bereich klar auf den Arbeitnehmer*innen, die nach dem neuen Gesetz des Platzes verwiesen werden können. Das Problem der Tagelöhnerei ist eng verknüpft mit den Ausschlüssen aus dem System der sozialen Sicherung und sollte auf dieser Ebene auch bekämpft werden, anstatt diejenigen zu drangsalieren, die keine andere Wahl mehr sehen, als ihre Arbeitskraft unter großem Risiko und ohne jede Absicherung täglich aufs Neue anzubieten.

Die Bekämpfung von Schwarzarbeit kann nur effektiv sein, wenn Ordnungspolitik mit anderen Maßnahmen flankiert wird. Dies ist bereits bei der Bedeutung von Aussagen der Betroffen in Fällen von teilweise angemeldeter Beschäftigung deutlich geworden. Mit Aussagen der Be-

13 GGUA: Stellungnahme v. 18.12.2018, www.ggua.de/fileadmin/downloads/ unionsbuergerInnen/Stellungnahme_Kindergeld-Verweigerungsgesetz.pdf

troffenen ist nur dann zu rechnen, wenn Abhilfe bei den genannten strukturellen Problemen geleistet wird. Mittlerweile existiert ein bundesweites, aus öffentlichen Mitteln finanziertes Netzwerk von Beratungsstrukturen für Wanderarbeitskräfte aus MOE-Staaten.[14] Dessen Weiterförderung und Ausbau ist dringend geboten. Nachbesserungsbedarf besteht zudem bei der öffentlichen Unterbringung, um das System der doppelten Abhängigkeit bei gegebenem Anlass zu durchbrechen. Auch das Verharren in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen darf nicht vom Staat befördert werden. Leistungsausschlüsse in der sozialen Sicherung für EU-Bürger*innen sind in dieser Hinsicht nicht vertretbar.

14 siehe etwa hier www.arbeitundleben.de/beratungsstellen/beratungsstellen oder hier www.faire-mobilitaet.de/beratungsstellen

Was ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)?

Die FKS ist ein 2004 gebildeter Teil der Zollverwaltung, der den 42 Hauptzollämtern und deren nachgeordneten Dienststellen angeschlossen ist. An der Spitze steht die Fachdirektion VII der Generalzolldirektion. Die FKS kontrolliert auf der Basis des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) drei Gruppen:

- Arbeitgeber*innen daraufhin, ob sie die sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten erfüllen,
- Arbeitnehmer*innen, Selbständige und andere Steuerpflichtige, ob sie entsprechend der gesetzlichen Regeln Steuern zahlen und gegebenenfalls ihr Gewerbe anmelden, sowie
- Sozialleistungsbezieher*innen, ob sie korrekte Angaben gegenüber den Sozialleistungsträgern machen.

Sie kann zu diesem Zweck entsprechende Auskünfte verlangen, Geschäftsunterlagen prüfen und Arbeitsräume betreten. Die FKS-Beamt*innen treten teils in Zivil, teils in Uniform auf und sind bewaffnet. Laut der Zoll-Jahresbilanz für 2018 überprüfte die FKS im vergangenen Jahr 53.000 Arbeitgeber*innen und leitete rund 111.000 Strafverfahren ein, davon 2.744 wegen Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohns. Bis 2015 veröffentlichte der Zoll zusätzlich die Zahl der überprüften Personen: 2011-2014 waren das jeweils über 500.000, 2015 nur noch 360.000.

Befugnisse und Kapazitäten der FKS wurden in den letzten Jahren ausgeweitet. 2017 wurde ein zentrales Informationssystem geschaffen. Mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch erhielt die FKS im Juni 2019 deutlich mehr Befugnisse. Beispielsweise darf sie bereits die „Anbahnung“ von illegaler Beschäftigung durch Auflösung von Tagelöhner*innenmärkten im öffentlichen Raum mittels Platzverweisen ahnden. Das neue Gesetz beschert der FKS auch mehr Personal: Derzeit arbeiten dort 6.700 (der insgesamt 39.000) Zoll-Bediensteten. Bis 2026 sollen über 3.000 neue Stellen hinzukommen.

(Jenny Künkel & Heiner Busch)

Quellen: Der Zoll – Jahresstatistik 2018, und Der Zoll – Daten und Fakten im Überblick, Stand: März 2019, beides unter „Presse“ auf www.zoll.de; spiegel-online v. 15.7.2019

„Eine einzige EU-Behörde“

EU-Zollämter überwachen internationale Lieferketten

von Matthias Monroy

Für die EU-Kommission sind die Zollbehörden „Wächter der EU-Grenzen für den Warenfluss“. Bei ihrer Zusammenarbeit setzen sie vermehrt auf „Risikoanalyse“ und neue Informationssysteme.

Seit 1968 war die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Zollunion für industrielle und ab 1970 dann auch für agrarische Produkte. An den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten entfallen seither sämtliche Zollformalitäten. Auch die Höhe der Zölle an den Außengrenzen, über die zuvor alle Länder in eigener Verantwortung entschieden hatten, wird seitdem über einen gemeinsamen Zolltarif geregelt.

Das Regelwerk für die heutige EU-Zollunion ist der 1992 verabschiedete Unionszollkodex (UZK). Dort werden Zollabgaben für Einfuhren von außerhalb der EU einheitlich geregelt. Die Europäische Kommission schlägt stets aktualisierte Zollvorschriften vor und überwacht deren Umsetzung. Zuständig ist die Generaldirektion Steuern und Zollunion (TAXUD) in Brüssel. Sie betreibt auch das Tarifsystem (TARIC3), in dem die aktuellen Zolltarife angezeigt werden.

Zollabgaben werden grundsätzlich dort bezahlt, wo die Waren zuerst ankommen. Die daraus erzielten Einnahmen gelten als „traditionelle Eigenmittel“ der EU und decken rund 14 Prozent des Gesamthaushalts. Die Mitgliedstaaten behalten davon 20 Prozent für Aufwendungen ihrer Zollbehörden und deren Kontrolltätigkeit. 2016 nahm die EU beispielsweise rund 25 Milliarden Euro Zollgebühren ein, nach Abzug der nationalen Ausgaben blieben davon 20 Milliarden. Von den Gesamteinnahmen stammten in den letzten drei Jahren jeweils rund vier Milliarden Euro aus Deutschland.

Die Zollbehörden der Mitgliedstaaten sind nicht nur zuständig für die Erhebung der Zollabgaben, sondern auch für die Verhinderung, Ermittlung und Verfolgung von Verstößen – und zwar sowohl gegen die

EU-Zoll- und Agrarregeln als auch gegen einzelstaatliche Vorschriften. Bei Letzteren handelt es sich insbesondere um Vorschriften über kontrollierte oder verbotene Waren, also beispielsweise (illegalisierte) Drogen, Kriegswaffen oder Dual-Use-Güter, und entsprechende Regelungen im (Neben-)Strafrecht. Die gegenseitige Amtshilfe zwischen den EU-Zollbehörden wurde dementsprechend 1997 parallel in zwei unterschiedlichen Rechtstexten geregelt: einerseits in einer Verordnung in der damaligen 1. Säule der EU (Binnenmarkt) und andererseits in einem Vertrag in der damaligen 3. Säule (Justiz und Inneres), dem Neapel-II-Übereinkommen, das nicht nur einen umfassenden Informationsaustausch, sondern auch „besondere" Formen der Kooperation erlaubt: Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, grenzüberschreitende Nacheile und Observation, kontrollierte Lieferungen und verdeckte Ermittlungen.[1]

Keine Zollagentur

Anders als im Bereich des Außengrenzschutzes oder der polizeilichen Zusammenarbeit gibt es im Zollbereich keine zentrale EU-Agentur. Stattdessen sollen die Zollbehörden der Mitgliedstaaten, die die Kommission als „Wächter der EU-Grenzen für den Warenfluss" bezeichnet, „wie eine einzige Behörde handeln".[2]

In bestimmten Bereichen übernimmt das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), eine weitere Generaldirektion der EU-Kommission, eine koordinierende Rolle. Das Amt bietet den Zollbehörden eine „permanente technische Infrastruktur" zur Unterstützung von Gemeinsamen Zollaktionen (Joint Customs Operations, JCO). Teilweise werden diese Aktionen auch von OLAF koordiniert.[3] Es handelt sich dabei um gezielte Überwachungs- und Kontrollaktionen entlang be-

1 Verordnung (EG) 515/97 v. 13.3.1997; die Verordnung wurde seither diverse Male geändert, die konsolidierte Version findet sich hier https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:01997R0515-20160901; Neapel-II-Übereinkommen v. 18.12.1997, in: Amtsblatt der EU C 24 v. 23.1.1998; unter Art. K3 des EU-Vertrags in der Maastrichter Version wurden diverse völkerrechtliche Verträge zwischen den Mitgliedstaaten ausgehandelt, die später teilweise (wie etwa die Europol-Konvention) in Beschlüsse oder (wie das Dubliner Abkommen) oder Verordnungen umgewandelt wurden.

2 Kommissionsdokument COM(2018) 549 final v. 20.7.2018

3 https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/joint-customs-operations-jco_en; siehe auch das Memo der EU-Kommission zur Operation „Diabolo", MEMO/07/145 v. 23.4.2007

stimmter Handelsrouten oder in Bezug auf bestimmte Waren. Praktiziert werden auch gemeinsame Aktionen von Zoll- und Polizeibehörden, an denen sich gegebenenfalls auch Interpol und Europol beteiligen.[4] Zollbehörden nehmen außerdem an gemeinsamen Aktionstagen (Joint Action Days) von Frontex teil.[5]

Auch die Weltzollorganisation (WCO) nimmt zuweilen eine koordinierende Rolle bei solchen Großaktionen wahr. Der 1953 als Brüsseler Zollrat gegründeten Vereinigung gehören heute 179 nationale Zollverwaltungen an, darunter sowohl diejenigen der EU-Mitgliedstaaten als auch seit 2007 die EU selbst. Zu den Zielen der WCO gehört neben der Erleichterung des weltweiten Handels die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität. Hierzu kooperiert die WCO unter anderem mit Interpol und Europol, mit denen die Organisation 1998 beziehungsweise 2002 Memoranda of Understanding abschloss. Eine solche Vereinbarung, die allerdings nicht öffentlich ist, besteht auch mit OLAF.[6]

Der größte Teil der Gemeinsamen Zollaktionen der EU-Mitgliedstaaten wird nach wie vor von den beteiligten Zollbehörden selbst organisiert. Planungen und Nachbereitungen finden in der Ratsarbeitsgruppe Zusammenarbeit im Zollwesen (CCWP), die unter anderem „die strategischen und taktischen Ziele“ festlegt. Die Zollbehörden arbeiten dabei eng mit dem Ständigen Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) und mit Frontex[7] zusammen. In der CCWP werden alle zwei Jahre neue Aktionspläne mit neuen Maßnahmen beschlossen.[8] Während sich die CCWP mit der operativen Kooperation befasst, kümmert sich die Ratsarbeitsgruppe Zollunion (CUWP) vor allem um die zollrechtlichen Fragen.[9]

---

4 Joint Customs and Police Operations, etwa RADAR (2012), ARES (2016), ARMSTRONG IV (2017), COLUMBUS (2018)

5 im Jahre 2018: DANUBE (Juni), MOBILE (September/Oktober), OLYMPUS (Oktober); dabei wurden laut Frontex 6.800 irreguläre Migrant*innen und 177 „Migrantenschmuggler“ festgestellt, außerdem 12 Tonnen Tabak, 825.000 Zigaretten sowie 1,9 Tonnen „verschiedener Drogen“ beschlagnahmt, vgl. Ratsdok. 10593/19 v. 21.6.2019

6 www.wcoomd.org/en/about-us/partners/mou-new.aspx

7 https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/frontex-and-customs-working-together-for-the-safety-and-security-of-eu-s-borders-P7oHLJ

8 Der aktuelle 9. Aktionsplan gilt für 2018-2019, vgl. Ratsdokument 7705/18 v. 11.4.2018

9 Die CCWP ist eine „Vorbereitungsgruppe“ des Rates für Justiz und Inneres, während die CUWP dem Rat für „Wettbewerbsfähigkeit“ (Binnenmarkt) zuarbeitet; siehe die Kurzdarstellungen und die aktuelle Liste der Gruppen unter www.consilium.europa.eu/de/council-eu/preparatory-bodies/

Regionale Kontaktgruppen

Für die „praktische Zusammenarbeit und Koordination“ zwischen den Zollverwaltungen hat der Rat außerdem Sachverständigenteams für verschiedene Regionen eingerichtet. Für die östlichen und südöstlichen Zollaußengrenzen ist beispielsweise die Gruppe CELBET zuständig. Ähnliche Gruppen existieren für die verantwortlichen Behörden der Landaußengrenzen sowie der großen Häfen und Flughäfen.[10] Die Kontaktgruppe Landgrenzen (LFCG) ist beispielsweise für 250 Grenzübergänge zuständig und vereint 16 Länder mit EU-Landaußengrenzen.[11]

Der am häufigsten genutzte Verkehrsweg für Ein- und Ausfuhren in die beziehungsweise aus der EU ist der Seeverkehr, gefolgt vom Luft- und Straßenverkehr. 2016 haben die nationalen Zollbehörden insgesamt fast 313 Millionen Zollanmeldungen erhalten, die von mehr als 2.000 nationalen Zollstellen bearbeitet wurden. An den Flughäfen, Grenzübergängen, Häfen, Binnenzollstellen arbeiten insgesamt 114.000 Zollbeamt*innen, außerdem betreiben die nationalen Behörden 90 Zolllabore. Zu ihren Aufgaben gehört die Kontrolle illegaler und/oder gefährlicher Waren, darunter verbotene Rauschmittel, verdächtige Lebensmittel, Sprengstoff oder große Mengen Bargeld.[12] 2016 haben die Behörden 299 Tonnen Drogen, 4,6 Milliarden illegal eingeführte Zigaretten und 6.256 Schusswaffen beschlagnahmt.

Risikobasierte Zollaufsicht

Der Außenhandel und damit auch die Im- und Exporte in die beziehungsweise aus der EU nehmen weiter zu. Erwartet werden jährlich mehr als 300 Millionen Frachten auf allen Transportwegen, hinzu kommen bis zu einer Milliarde Post- und Expresssendungen. Gemäß dem Unionszollkodex unterliegen alle Waren, die ins EU-Zollgebiet eingeführt werden, es passieren oder es verlassen, einschließlich der von oder auf Personen beförderten Waren, einer risikobasierten Zollaufsicht. Zu

---

10 RALFH für große Nordhäfen der EU, ODYSSUD für Südhäfen, ICARUS für große Flughäfen (u.a. Frankfurt); vgl. https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-controls/port-airport-landfrontier-contact-groups_de

11 Österreich, Bulgarien, Kroatien, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei und Schweden; außerdem die Schweiz

12 https://ec.europa.eu/taxation_customs/50-years-eu-customs-union_de

den Aufgaben der regionalen Kontaktgruppen gehört deshalb der Austausch von Risikoinformationen, aufgrund derer die Mitgliedstaaten ihre Zollkontrollen ausrichten. Hierzu nutzen die Behörden das Common Risk Management Framework (CRMF). Anhand gemeinsamer Risikokriterien werden die elektronischen Anmeldungen mit einer „vorausschauenden Frachtrisikoanalyse“ bearbeitet. Reaktionen darauf, die mehrere Mitgliedstaaten betreffen können, werden über das Zollrisiko-Managementsystem (CRMS) koordiniert.

Alle Transporteure müssen ihre Sendungen elektronisch beim zuständigen Eingangszollamt anmelden. Die Meldung wird im dezentralen europäischen Einfuhrkontrollsystem (Import Control System, ICS) erfasst und verarbeitet. Dieses „Fracht-Vorabinformationssystem“ wird derzeit als ICS2 zu einer elektronischen, papierlosen Umgebung für Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandvorgänge umgebaut. Das neue System speichert Frachtdaten im Luft-, See-, Schienen- und Straßenverkehr zukünftig zentral.[13] Zu den vorab übermittelten Informationen gehören Daten aller Personen, die in den Verkauf, den Transport oder den Versand der Güter involviert sind, außerdem Angaben über die Firmen, in denen die Fracht verpackt oder gelagert wurde, sowie die genutzten Verkehrsmittel.

Die Ratsarbeitsgruppe Zollzusammenarbeit diskutiert nun Möglichkeiten der Ausweitung der Frachtrisikoanalyse. Hierzu gehört die verbesserte Verarbeitung von Risikokriterien für die elektronischen Fracht-Vorabmeldungen im ICS2. Die eingehenden Informationen sollen mithilfe von Data-Mining-Technologien analysiert werden. Ähnlich dem EU-Fluggastdatensystem (PNR) soll das ICS2 durch die Analyse der Vorabinformationen „schwerwiegende Sicherheitsrisiken … identifizieren, die durch internationale Warenbewegungen entstehen, bevor diese die EU-Außengrenzen erreichen“.[14] Das ICS2 nutzt Algorithmen, um verdeckte Muster oder andere Auffälligkeiten zu finden und gleicht die Daten mit Einträgen in Datenbanken ab. Erkenntnisse stammen auch aus der Datei „Containerstatusmeldungen“, die Informationen über die physischen Bewegungen eines jeden Containers enthält, der per Schiff in die EU eingeführt wird oder sie verlässt. In ähnlichen Datenbanken wer-

13 Ratsdok. 5574/19 v. 29.1.2019

14 https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/awp_2019_de.pdf

den auch andere Waren, die importiert oder exportiert werden, dezentral gespeichert.

Datentöpfe der EU-Zollbehörden

Seit 1995 existiert bei OLAF das Aktennachweissystem für Zollzwecke (ANS). Dabei handelt es sich ähnlich dem Europol-Informationssystem um eine Index-Datei der Zollbehörden. Gespeichert werden natürliche und juristische Personen, die im Verdacht stehen, „Handlungen, die der Zoll- oder der Agrarregelung zuwiderlaufen“ oder „eine schwere Zuwiderhandlung gegen die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften“ begangen zu haben.[15] Die Behörden können damit herausfinden, ob gegen Personen oder Unternehmen bereits in anderen Mitgliedstaaten Ermittlungen angestrengt wurden oder diese verurteilt wurden.

Zur Fahndung ausgeschriebene Waren oder Transportmittel sowie Personen werden im 1997 eingerichteten Zollinformationssystem (ZIS), das ebenfalls von OLAF geführt wird, gespeichert.[16] Ähnlich dem Schengener Informationssystem (SIS II) ist das zentrale ZIS eine Datei mit verschiedenen Möglichkeiten zur Ausschreibung, mit denen Daten in anderen Mitgliedstaaten abgefragt werden oder dortige Behörden um Maßnahmen zu bestimmten Gütern, Unternehmen, Transportmitteln oder Personen gebeten werden können. Die Nutzung des ZIS soll nun ebenfalls ausgebaut werden. Die zuständigen Behörden sollen ihre Einträge sorgfältiger gestalten und „je Beschlagnahme eine Meldung“ in das System einspeisen.

Grundsätzlich können nationale Zollbehörden auch das SIS II, das Visainformationssystem und Europol-Daten abfragen. Dieser nicht-automatisierte, nur lesende Zugriff ist jedoch in den Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt. In vielen Ländern darf das SIS nur im Rahmen zollbezogener strafrechtlicher Ermittlungen genutzt werden. Das deutsche Zollkriminalamt darf dort jedoch auch selbst Einträge anlegen.

---

15 Auch hier gibt es eine doppelte Rechtsgrundlage in der Zollamtshilfe-Verordnung (EG) Nr. 515/97, a.a.O (Fn. 1), in der Fassung von 2008 (Verordnung EG 766/2008) sowie in Kapitel VI und VII des Ratsbeschlusses 2009/917/JI über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich v. 30.11.2009, in: Amtsblatt der EU L 323 v. 10.12.2009.

16 Ursprünglich geregelt in der Amtshilfe-Verordnung von 1997 (siehe Fn. 1) sowie im Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich von 1995 (Amtsblatt der EU C 316 v. 27.11.1995), das 2009 in den gleichnamigen Ratsbeschluss umgewandelt wurde.

Verzahnung mit „innerer Sicherheit“

Bereits 2011 hatte die EU den Ausbau der Zusammenarbeit mit Polizei- und Grenzbehörden in der „Strategie für die künftige Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich“ beschrieben.[17] Zu den Zielen gehörten damals die Erhöhung der Sicherheit und Gefahrenabwehr und die Verbesserung der Verwaltungskapazitäten der Zollbehörden. Im Programm „Zoll 2020“ erhielten die nationalen Zollbehörden 547,3 Millionen Euro für die Verbesserung und Unterstützung der bestehenden und die Entwicklung neuer Informationssysteme.

Die Einbindung der Zollbehörden in den „Schutz der inneren Sicherheit“ hat das Generalsekretariat des Rates seit dem letzten Jahr mehrfach bekräftigt.[18] Die „Wächter über die Warenströme“ übernehmen demnach eine „wertvolle Rolle“ bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität. In einem Vermerk „Enhancing customs contribution to internal security“[19] schlug der damals bulgarische Ratsvorsitz Maßnahmen in drei Themenfeldern vor, in denen der Zoll „noch stärker zu einem hohen Maß an innerer Sicherheit in der EU“ beitragen soll: institutionelle Zusammenarbeit, operative Zusammenarbeit sowie Informationsaustausch.

Die Zollsysteme sollen beispielsweise an das Projekt „Interoperabilität“ angeschlossen werden, in dem die EU derzeit alle biometrischen Datenbanken im Bereich Justiz und Inneres neu sortiert und teilweise zusammenlegt. Zuerst hatte die vom Rat eingesetzte Expertengruppe für Informationssysteme und Interoperabilität (HLEG) diese Einbindung der Zollsysteme in das Projekt „Interoperabilität“ vorgeschlagen.[20] In ihrem Abschlussbericht empfahl die HLEG vor zwei Jahren, dass die Kommission eine Machbarkeitsstudie durchführt, um die technischen, rechtlichen und operativen Aspekte der Interoperabilität mit den Zollsystemen weiter zu untersuchen.

17 Ratsdok. 17778/12 v. 17.12.2012
18 Ratsdok. 9449/19 v. 20.5.2019
19 Ratsdok. 7705/18 v. 11.4.2018
20 Ratsdok. 8434/1/17 v. 15.5.2017

Teilnahme an EU-Sicherheitsforschung

Auf die Daten des europäischen PNR-Systems haben Zollbehörden nicht in allen Mitgliedstaaten direkten Zugriff. Die deutsche Zollverwaltung erhält von der deutschen Fluggastdatenzentralstelle (PIU) nur Informationen bei relevanten Treffern im Einzelfall.[21.] Zu den Plänen der HLEG gehört deshalb auch, die Informationen der Zoll-Risikoanalyse auch in die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen zu integrieren. Hierzu soll die Weltzollorganisation entsprechende Leitlinien erstellen.

Nach „Zoll 2020" hat die EU ein neues Programm „Customs" aufgelegt, derzeit diskutieren das EU-Parlament und der Rat eine entsprechende Verordnung.[22] Ein großer Teil der Gelder wird wohl für neue Informationstechnologie ausgegeben. Die EU-Kommission hat vorgeschlagen, den Zollbehörden zusätzliche finanzielle Hilfen für Kontrollausrüstung aus dem Fonds für integriertes Grenzmanagement zukommen zu lassen.[23] Sie fördert den Einsatz neuer „moderner Techniken" für den Zoll, darunter Detektionstechnologien und nicht invasive Kontrollausrüstungen. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf „Hochrisikofrachten", die nach einer Anmeldung im Einfuhrkontrollsystem als verdächtig identifiziert wurden. Den Plänen zufolge sollen die Zollbehörden zukünftig als Endnutzer an den eigentlich auf die Strafverfolgungsbehörden ausgerichteten Sicherheitsforschungsprojekten im Rahmenprogramm Horizont 2020 teilnehmen.

Mehr Gemeinsame Zentren

Die Programme „Zoll 2020" und „Customs" enthalten außerdem die Forderung nach mehr Zusammenarbeit mit anderen EU-Agenturen und internationalen Organisationen. Gefordert wird außerdem die Ausweitung der Anwendung des Neapel-II-Übereinkommens zur gegenseitigen Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen, um den „besonderen Formen der Zusammenarbeit" zwischen Strafverfolgungs- und Justizbehörden eine Rechtsgrundlage zu verschaffen. Entsprechende Maßnahmen hat die EU in den „operativen Aktionsplänen" der Europäi-

21 BT-Drs. 19/10431 v. 23.5.2019
22 COM/2018/442 final - 2018/0232 (COD) v. 8.6.2018
23 COM(2018) 474 final v.12.6.2018

schen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) definiert.

Seit den 1990er Jahren haben die EU-Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen sogenannte Gemeinsame Zentren der Polizei- und Zollzusammenarbeit (Police and Custom Cooperation Center, PCCC) eingerichtet. Rechtlich geregelt wurden sie in bilateralen Abkommen, gestützt auf Artikel 39 des Schengener Durchführungsübereinkommens. Sie sollen die Sammlung und den Austausch von Informationen fördern, die Bearbeitung von Ersuchen der Partnerländer vereinfachen und gemeinsame grenzüberschreitende Maßnahmen erleichtern. Derzeit existieren in der gesamten EU und auf dem Westbalkan 59 solcher Gemeinsamen Zentren, ihre Zahl soll nun ebenfalls erhöht werden.

Verbindungsbeamt*innen bei Europol und Frontex

Die agenturübergreifende Zusammenarbeit wird nun verstärkt, die Ratsarbeitsgruppe Zusammenarbeit im Zollwesen soll eine entsprechende Strategie und einen Aktionsplan zur Umsetzung erarbeiten. Zu den erhofften Synergien zwischen Zoll- und Strafverfolgungsbehörden gehört beispielsweise ein gemeinsames Konzept für das Risikomanagement. Informationen des Zolls könnten etwa genutzt werden, um irreguläre Migrant*innen oder Schleusungsverdächtige aufzuspüren. Die Mitgliedstaaten sollen den Erfolg der Strategie sichern, indem sie ihren Zollbehörden die „Befugnisse übertragen, die diese benötigen, um die Empfehlungen möglichst weitgehend umzusetzen".

Die erweiterte Zusammenarbeit betrifft unter anderem Europol.[24] Alle Zollbehörden sollen an den Informationsaustausch über das Europol-System SIENA angebunden werden, bislang haben weniger als die Hälfte der nationalen Zollverwaltungen dort einen Zugang. Die Mitgliedstaaten sollen sich außerdem an den „multidisziplinären Fachzentren" bei Europol beteiligen. Gemeint sind etwa das Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung (EMSC) oder das Anti-Terrorzentrum (ECTC). Die nationalen Zollverwaltungen sollen deshalb Zollverbindungsbeamt*innen in die Verbindungsbüros bei Europol entsenden; auch dies wird derzeit nur von der Hälfte der Mitgliedstaaten praktiziert.

24 Ratsdok. 7705/2/18 REV 2 v. 25.5.2018

Der Zoll soll außerdem stärker mit der Europäischen Grenzagentur Frontex kooperieren. Auch hier ist die Ratsarbeitsgruppe Zusammenarbeit im Zollwesen entsprechend aktiv, Frontex nimmt regelmäßig an Sitzungen der Gruppe teil. Zollbeamt*innen sollen bei Operationen von Frontex mitmachen, zu den Plänen gehört die gemeinsame Ausbildung von Grenzschutz- und Zollbeamt*innen in „Bereichen von gemeinsamem Interesse". Vorgesehen ist ein „regelmäßiger und strukturierter Austausch" von Risikoanalysen und die die gemeinsame Arbeit an neuen „Datenerhebungs-, Verarbeitungs- und Analysemethoden".

Die Zollbehörden könnten zudem die Eurosur Fusion Services nutzen, mit denen Frontex die EU-Außengrenzen mit Satelliten, Flugzeugen und Drohnen überwacht. Hierzu sollen die Mitgliedstaaten Verbindungsbeamt*innen ihrer Zollbehörden in die nationalen Koordinierungszentren des Grenzüberwachungssystems Eurosur entsenden. Für den Anschluss an das in Deutschland von der Bundespolizei geführte System hat die Zollverwaltung im Sommer ein entsprechendes Verbindungszentrum in Stralsund in Betrieb genommen.

Einbindung von Drittstaaten

Schließlich sieht die „Strategie für die künftige Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich" vor, dass die nationalen Zollbehörden gemeinsame Maßnahmen mit Zollverwaltungen oder den mit Zollangelegenheiten befassten Behörden in Drittstaaten durchführen. Schon jetzt nehmen einige Nicht-EU-Länder an den „Gemeinsamen Aktionen" von EU-Zollbehörden teil. Hierzu gehören Kandidatenländer und potenzielle Kandidatenländer der EU sowie Bewerberländer und potenzielle Bewerberländer, darunter Behörden aus Albanien, Mazedonien, Montenegro, Serbien und der Türkei.[25]

Diese Kooperationen könnten zukünftig stark zunehmen und auf Länder der Europäischen Nachbarschaftspolitik ausgeweitet werden. In zahlreiche Partnerländer hat die EU „Ständige Delegationen" abgeordnet, die jetzt bei der „Stärkung der operativen Zusammenarbeit" den Wächtern des europäischen Warenflusses helfen sollen.

25 https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme_de

Staatsversagen bei Finanzkriminalität

Warum Deutschland für Geldwäsche anfällig ist

von Stefan Herweg

Die Bekämpfung von Geldwäsche in Deutschland ist reformbedürftig. Eine Gesamtstrategie wäre nötig, um Defizite bei der Transparenz von Eigentumsverhältnissen, der Aufsicht, der Financial Intelligence Unit und der Strafverfolgung zu schließen.

Geldwäsche bezeichnet die Legalisierung von Geldern aus kriminellen Aktivitäten, sogenannten Vortaten. Die Einschleusung inkriminierter Vermögen in den legalen Wirtschaftskreislauf findet in der Regel in drei Phasen statt: Im ersten Schritt der Einspeisung (placement) wird meist Bargeld in kleinen Stückelungen in das Finanzsystem überführt. Im zweiten Schritt der Verschleierung (layering) wird durch Überweisungen innerhalb des Finanzsystems, oft über Ländergrenzen hinweg und unter Nutzung komplexer Finanzierungsstrukturen, die Nachverfolgung der Gelder stark erschwert. Im letzten Schritt der Rückführung (integration) wird das Geld in einen legalen Vermögenswert (Immobilie, Firmenanteile, Wertpapiere) investiert.

Nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds liegt das jährliche Geldwäsche-Volumen bei circa zwei bis fünf Prozent der globalen Wirtschaftsleistung. Dies wären 2019 weltweit zwischen 1,75 und 4,36 Billionen US-Dollar, also möglicherweise mehr als das deutsche Bruttoinlandsprodukt.[1] Eine Studie der Universität Halle im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) schätzte 2015 für Deutschland ein jährliches Geldwäsche-Volumen von rund 100 Milliarden Euro.[2]

1 Camdessus, M. : Money Laundering – the importance of international Countermeasures, Rede v. 10.2.1998 unter www.imf.org, news

2 Bussmann, K. D.: Dunkelfeldstudie über den Umfang der Geldwäsche in Deutschland, www.w-t-w.org/de/wp-content/uploads/2016/02/Geldwaesche-Deutschland-Studie.pdf

Deutschland gilt Kommentator*innen aufgrund guter Anlagemöglichkeiten, ökonomischer Stabilität und begrenzter Geldwäschebekämpfung[3] als „Paradies für Geldwäsche".[4] Medienberichte dokumentieren signifikante Finanzströme der internationalen Organisierten Kriminalität.[5] Laut Schätzungen lagern Billionen Euro ausländisches Kapital unversteuert im deutschen Finanzsystem[6] – auch in größerem Stil von Vertreter*innen von Regierungen unter Korruptionsverdacht.[7]

Das internationale Tax Justice Network veröffentlicht alle zwei Jahre den weltweiten Schattenfinanzindex (Financial Secrecy Index), der die Finanz(in)transparenz von mittlerweile fast 120 Staaten bewertet. An der Spitze stehen klassische Steueroasen wie die Schweiz oder die Kaimaninseln. Deutschland rangiert aufgrund begrenzter Unternehmenstransparenz und dem großen Finanzplatz auf Platz 7.[8]

Die Geldwäscheaufsicht ist problembehaftet

Staatlichen Strukturen, auch beim Zoll, mangelt es an Ressourcen und Koordination, um Finanzkriminalität wirksam zu stoppen. Seit Jahren fehlt politischer Wille, gegen Steuerhinterziehung, Geldwäsche und damit verbundene Straftaten hinreichend vorzugehen. Banken und Anwält*innen verhindern durch Lobbyismus intensivere Mitwirkungspflichten. Finanzvergehen werden politisch oft als Kavaliersdelikte behandelt. Dem bis 2017 amtierenden Finanzminister Wolfgang Schäuble waren verdeckte Kassen und „Geldkoffer" aus der eigenen Parteigeschichte nicht unbekannt. Und die föderale Komplexität hemmt in Deutschland teils ein konzertiertes Vorgehen aller Behörden.

Durchgreifendes Handeln ist die Ausnahme, obgleich es Milliarden an Mehreinnahmen einbringen kann – wie etwa im Falle der Ermittlungsarbeit mit politischer Unterstützung nach den Ankäufen von Steuer-CDs in Nordrhein-Westfalen. Auch die laufende systematische Aus-

---

3 Financial Action Task Force: Mutual Evaluation Report Germany, February 2010 www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Germany%20full.pdf

4 Transparency International Deutschland: Geldwäsche bei Immobilien in Deutschland, Berlin 2018, S. 9, siehe unter Publikationen auf www.transparency.de

5 Mattioli, S.; Zoppei, V.: Mafiaparadies Deutschland, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2016, Nr. 7, S. 73-80, s.u. www.blaetter.de

6 Meinzer, M.: Steueroase Deutschland, München 2015

7 www2.weed-online.org/uploads/schattenfinanzzentrum_deutschland.pdf

8 www.financialsecrecyindex.com/PDF/Germany.pdf

wertung der Daten aus den Panama Papers und weiteren Steuerleaks durch das Bundeskriminalamt (BKA) in Zusammenarbeit mit hessischen Finanzbehörden bleibt mit den bisher eingesetzten Ressourcen begrenzt. Aus grundrechtlicher Perspektive sind diese Vorgänge nicht unproblematisch, da hier der Diebstahl privater Daten bei Anwaltsfirmen (Panama Papers) oder Banken (Steuer-CDs) staatlich positiv sanktioniert wurde. In Deutschland ist Geldwäsche sowie die Beihilfe zur Geldwäsche nach § 261 Strafgesetzbuch strafbar. Der Kampf gegen Geldwäsche ist insofern speziell, als der Staat durch das Geldwäschegesetz in großem Umfang private Wirtschaftsakteur*innen wie Banken, Notar*innen, Wirtschaftsprüfer*innen oder Juwelier*innen zur Abgabe von Geldwäscheverdachtsmeldungen an die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit, FIU) verpflichtet. Damit wird ein Teil der Rechtspflege an nicht-staatliche Akteur*innen ausgelagert, was aber nötig ist, wenn der Staat nicht selber jegliche Finanztransaktionen überwachen will beziehungsweise soll. Dadurch würde neben einem massiven Verwaltungsaufwand ein extremer Grundrechtseingriff erzeugt. Allerdings bestehen Anreizkonflikte, denn die Meldung verdächtiger Vorgänge bedeutet möglicherweise den Verlust von Kund*innen und Geschäften. Auf der anderen Seite überschwemmen Banken die Meldestelle teils mit großen Mengen an Verdachtsmeldungen, um ihre eigenen rechtlichen Risiken zu minimieren. Zur Kontrolle der Meldepflichten unterliegen die Verpflichteten im Finanzsektor der Aufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Im Nicht-Finanzsektor sind Stellen der Bundesländer zuständig, von kommunalen Kreisverwaltungen in Rheinland-Pfalz bis zu Landesministerien in Brandenburg oder Berlin. Teilweise lagert der Staat die Geldwäscheaufsicht selbst wiederum an Berufsvereinigungen wie Steuerberater*innenkammern aus, wodurch weitere Interessenskonflikte entstehen können. Die funktionale Zersplitterung der Aufsichtsbehörden im Nicht-Finanzsektor, die oft mit begrenzten Personalressourcen einhergeht, macht diese zur Achillesferse der Geldwäschebekämpfung in Deutschland.[9] Auch aufgrund mangelnder Kontrollen kamen 2018 nur 0,8 Prozent aller Verdachtsmeldungen an die FIU aus dem Nicht-Finanzsektor,[10] obgleich das Ausmaß an Bargeschäften nach wie vor erheblich

9 BT-Drs. 19/3818 v. 15.8.2018; Handelsblatt.com v. 27.9.2018; Spiegel online v. 2.6.2016
10 BT-Drs. 19/9326 v. 11.4.2019

ist und Schmuckhandel, Kasinos oder der Immobilienmarkt bekannte Hochrisikosektoren sind. Die Dunkelziffer nicht abgegebener Verdachtsmeldungen im Nicht-Finanzsektor schätzte die Universität Halle auf fast 30.000 Meldungen jährlich.[11]

Insbesondere der Immobiliensektor war zuletzt im Fokus, da durch explodierende Preise in deutschen Städten internationale Anleger*innen in den Markt drängen und Kontrollen äußerst selten sind: 2017 führten Aufsichtsbehörden in zehn von 16 Bundesländern keine einzige Vor-Ort-Kontrolle bei Notar*innen durch und auch Makler*innen werden kaum auf die Einhaltung ihrer Pflichten geprüft.[12]

Bei Notar*innen kommt erschwerend hinzu, dass für sie aufgrund von Schweigepflichten in Mandant*innenverhältnissen viele Geldwäsche-Pflichten nur eingeschränkt gelten. So müssen sie beispielsweise Verdachtsmeldungen nur abgeben beziehungsweise Geschäftsbeziehungen nur beenden, wenn sie von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung wissen. In juristischer Konsequenz bedeutet dies: Mandant*innen müssen bereits verurteilt sein oder es müssen zumindest überwältigende Indizien bestehen, welche die betroffene Person belasten. Faktisch wird dadurch die Kontrollfunktion des Geldwäschegesetzes ausgehebelt. Gleiches gilt für Anwält*innen und Wirtschaftsprüfer*innen.

Bereits 2012 haben die Bundesländer den Bund gebeten, mindestens Teile der Aufsicht für den Nicht-Finanzsektor zu übernehmen.[13] Laut Sachverständigen im Finanzausschuss des Bundestags lehnte die Bundesregierung dies ohne überzeugende rechtliche Gründe ab.[14] Gleichzeitig ist auch die von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ausgeübte Aufsicht über den Finanzsektor in der Kritik. So sprach die BaFin nach einer Sonderprüfung durch einen externen Gutachter sämtliche deutsche Banken von geldwäscherechtlichen Verstößen

---

11 siehe Bussmann a.a.O. (Fn. 2); BMF: 3.1. Steuerbetrug, trickreiche Steuervermeidung und Geldwäsche konsequent bekämpfen, in: Monatsbericht April 2016 (www.bundesfinanzministerium.de)

12 BT-Drs. 19/3818 v. 15.8.2018

13 BR-Drs. 459/1/12 v. 11.9.2012

14 Frank, A.: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der 4. EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, Öffentliche Anhörung des BT-Finanzausschusses v. 24.4.2017, siehe www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a07/anhoerungen/110--501856

im Zusammenhang mit den Panama Papers frei.[15] Der Prüfbericht ist trotz Anfragen von Abgeordneten des Bundestags unter Verschluss. So bleibt auch unklar, ob das Ergebnis auf eine zu oberflächliche Prüfung zurückzuführen ist, welche beispielsweise die Auslandsgeschäfte der deutschen Banken nicht beleuchtete, und/oder ob die rechtlichen Grundlagen des Geldwäschegesetzes unzureichend sind. Diese erlauben beispielsweise deutlich verringerte Sorgfaltspflichten in Fällen von (vermeintlich) geringem Risiko, wodurch ein großer Auslegungsspielraum der gesetzlichen Regeln bei den Verpflichteten entsteht.

In den vergangenen Monaten wurden zudem massive Geldwäscheskandale im europäischen Bankensektor publik, die auch nach Deutschland ausstrahlten.[16] Bereits im September 2018 schlug die EU-Kommission daher unter anderem verstärkte geldwäscherechtliche Aufsichtsbefugnisse für den Finanzsektor bei der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) vor. Im März 2019 wurden nach Abschwächung durch die Regierungen der Mitgliedstaaten vom Europäischen Parlament und dem Rat der EU mehr Mitspracherechte der europäischen Ebene, aber keine echte Kontrolle nationaler Aufsichtsbehörden verabschiedet.

Im April 2019 sprachen sich die nationalen Aufsichtsbehörden unter den bestehenden Regeln im Entscheidungsgremium der EBA gegen die Annahme eines unabhängigen Prüfberichts aus, welcher im Zusammenhang mit dem Danske-Skandal Verstöße gegen EU-Recht bei den Aufsichtsbehörden aus Dänemark und Estland gefunden hatte.[17] In diesem Skandal wurden über Jahre mindestens 200 Miliarden Euro mutmaßlich inkriminierte Gelder über die estnische Filiale der Danske Bank gewaschen und maßgeblich von der Deutschen Bank als Korrespondenzpartnerin in die internationalen Märkte gespeist.

Die Verschleierung von Eigentum bleibt möglich

Neben Risikoanalysen bei Zahlungen müssen die Verpflichteten nach dem Geldwäschegesetz in Deutschland insbesondere die sogenannten wirtschaftlich Berechtigten von Vermögensgegenständen oder Unternehmen im Geschäftsverkehr identifizieren. Wenn beispielsweise eine Briefkastenfirma als Käuferin eines Gewerbeparks auftritt oder eine

15 Spiegel online v. 19.1.2018
16 zum Fall der Danske Bank Estland siehe rbb24.de v. 10.1.2019
17 Reuters Business News v. 30.4.2019

Person im Auftrag eines Dritten ein teures Kunstwerk ersteigert, sollen so die tatsächlich entscheidenden und profitierenden natürlichen Personen ausfindig gemacht und aus geldwäscherechtlicher Sicht geprüft werden. Dies ist aber in Deutschland aus mehreren Gründen schwierig.

Zum einen besteht eine Mindestschwelle von 25 Prozent Anteilen an einer Firma, ab der ein*e Eigner*in als wirtschaftlich berechtigt gilt. Dies macht stark gestreute Eigentumsverhältnisse – rechnerisch ab fünf beteiligten Personen – immun gegen die Identifizierung. Zudem besteht keine Pflicht zur Ausleuchtung längerer Beteiligungsketten über Ländergrenzen hinweg,[18] obwohl diese oft für die Verschleierung von Finanzströmen genutzt werden.[19] Schließlich besteht die Möglichkeit, statt der tatsächlichen Eigentümer*innen auch Geschäftsführer*innen von Firmen anzugeben. Wie unter anderem die Panama Papers gezeigt haben, wurde dieses Schlupfloch der Geldwäschebekämpfung massiv genutzt, um durch Scheindirektor*innen Eigentumsverhältnisse zu verschleiern.

Nun soll das Transparenzregister, welches die Informationen zu Eigentumsstrukturen zentralisiert, in Umsetzung einer EU-Vorgabe öffentlich werden. Dadurch könnten Journalist*innen und Wissenschaftler*innen besser analysieren, wie Netzwerke aus Briefkastenfirmen aufgebaut sind und welchem Zweck sie dienen.

Die angedachte Reform wird aber die Lücken im Register nicht beheben und somit in der Praxis nur begrenzte Verbesserungen herbeiführen. Auch sollen Datenzugriffe kostenpflichtig bleiben, und Daten können nicht maschinenlesbar exportiert werden, was strukturelle Untersuchungen kaum möglich macht. Schließlich fehlen Informationen über die Besitzer*innen von Immobilien, da die Grundbücher nicht die tatsächlichen Eigentümer*innen erfassen und weder digitalisiert noch zentralisiert sind.

Die Zentralstelle der Geldwäschebekämpfung wird zum Flaschenhals

Der Zoll erhielt erst 2017 eine zentrale Rolle im System der Geldwäschebekämpfung, als im Rahmen der Umsetzung der vierten Anti-Geld-

18 Zoppei, W.; Beying, M.S.: Geldwäsche-Bekämpfung im Zeichen der Terrorgefahr, Stiftung Wissenschaft und Politik Aktuell 55, Berlin August 2017 (www.swp-berlin.org)

19 Meinzer, M.: Germany rejects beneficial ownership transparency, www.taxjustice.net v. 18.5.2017

wäsche-Richtlinie der EU die Financial Intelligence Unit (FIU) vom BKA zur Generalzolldirektion und damit in den Zuständigkeitsbereich des BMF überführt wurde. Durch die Neuschaffung einer administrativen FIU sollte der internationale Austausch mit den Geldwäschebehörden anderer Staaten erleichtert werden. Viele Länder kritisierten die direkte Weitergabe von Informationen an eine polizeiliche Stelle in Deutschland und teilten daher nur zögerlich Informationen. Auch sollte die FIU durch ihre vorgelagerte Filter- und Analysefunktion dem starken Anstieg von knapp 7.500 Verdachtsmeldungen 2008 auf fast 60.000 Meldungen 2017 begegnen und es den Landeskriminalämtern ermöglichen, polizeiliche Ermittlungen auf begründete Verdachtsfälle zu begrenzen.[20]

Bereits vor der Umsetzung wurde der Umbau von polizeilicher Seite als „Risiko für die innere Sicherheit" kritisiert.[21] Vom Start der neuen FIU beim Zoll am 26. Juni 2017 bis Mitte 2018 führten Personalmangel, monatelang dysfunktionale IT-Systeme, welche die Banken zur Abgabe von Verdachtsmeldungen per Fax-Gerät zwangen, sowie fehlende fachliche und kriminalistische Expertise der neu eingestellten Beschäftigten zu phasenweise über 30.000 unbearbeiteten Verdachtsmeldungen[22] und weiterer Kritik der Strafverfolgungsbehörden an Falscheinschätzungen und mangelnder Analysequalität der FIU.[23] Zum Teil waren sogar Fälle betroffen, bei denen der Verdacht eines Bezugs zu Terrorismusfinanzierung bestand.[24] Dabei wurde klar, dass die FIU die ihr zugedachte Filter- und Analysefunktion bisher nur unzureichend wahrnehmen kann. Die genaue Planung dieser Funktion ist nicht öffentlich. Eine verstärkte Zentralisierung von Daten zur verbesserten Erstbewertung und Filterung von Verdachtsmeldungen sollte aber bei allen Vorteilen für die Bekämpfung von Finanzkriminalität grundrechtliche Freiheiten nicht beschneiden und sich auf Hochrisikosektoren fokussieren, statt massenhafte Datensammlung als Selbstzweck zu betreiben.

Im Sommer 2018 tauschte Finanzminister Olaf Scholz den Chef der FIU aus und kündigte einen umfassenden „Managementplan" zur Behebung der Missstände an. Nach Zahlen der Bundesregierung hat sich die Situation allerdings Anfang 2019 sowohl hinsichtlich des Rückstaus

20 Financial Intelligence Unit: Jahresbericht 2017, Köln 2018, siehe unter www.zoll.de
21 Spiegel online v. 26.4.2017 und 20.3.2018
22 BT-Drs. 19/1763 v. 20.4.2018, Frage 7
23 Bayerischer Rundfunk (br.de): Nachrichten v. 28.9.2018, 11 Uhr
24 Tagesschau.de v. 9.8.2018

unbearbeiteter Verdachtsmeldungen als auch des Personalaufbaus nicht nachhaltig verbessert.[25] Der Bund Deutscher Kriminalbeamter kritisiert, Deutschland verletze damit das Geldwäschegesetz und verstoße gegen europa- und völkerrechtliche Verpflichtungen zum Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.[26] Einen Antrag der Linksfraktion im Bundestag von Juni 2018[27] zur Behebung der Schwachstellen bei der FIU lehnten die Regierungsfraktionen CDU/CSU und SPD ab.[28]

Neben der zentralen Analyse von Verdachtsmeldungen ist der Zoll für die Kontrolle grenzüberschreitender Bargeldtransaktionen verantwortlich. Laut Europol spielt Bargeld im Rahmen von Geldwäsche weiterhin eine zentrale Rolle.[29] Gemäß dem Zollverwaltungsgesetz sind Beträge ab 10.000 Euro bei Grenzübertritt grundsätzlich meldepflichtig. Zur Durchsetzung der Meldepflicht verfügt der Zoll über umfangreiche Kontrollmöglichkeiten. Er kann überdies unter anderem bei Hinweisen auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung Bargeldbestände fünf Tage lang – oder nach gerichtlicher Entscheidung bis zu drei Monate – festhalten, um deren Herkunft oder Verwendungszweck aufzuklären.

Nach Angaben der Bundesregierung hat der Zoll allerdings seit 2010 in nur wenigen Hundert Fällen pro Jahr Bargeld bei Grenzüberschritt vorläufig sichergestellt oder Geldwäsche-Verdachtsmeldungen an die FIU abgegeben.[30] Dauerhaft eingezogen wurden Gelder in den letzten acht Jahren nur in insgesamt zehn Fällen und mit einem Gesamtvolumen von knapp elf Millionen Euro. Seit 2013 gab es nur mehr zwei Einziehungen in Höhe von insgesamt 786.000 Euro.

Es braucht eine Gesamtstrategie gegen Geldwäsche

Bis Januar 2020 wird die fünfte Anti-Geldwäsche-Richtlinie der EU national umgesetzt. Die Richtlinie war ab 2016 als Reaktion auf die Pariser Terroranschläge sowie die Enthüllung der Panama Papers entstanden. Dies wäre die Gelegenheit für den Bundesfinanzminister, mit einer Ge-

25 Spiegel online v. 15.4.2019
26 Stellungnahme BDK zum nicht-öffentlichen Fachgespräch des Finanzausschusses am 21.3.2018
27 BT-Drs. 19/2592 v. 7.6.2018
28 BT-Drs. 19/4985 v.12.10.2018
29 Europol, Financial Intelligence Group: Why Cash is still a King, Den Haag 2015, online unter www.europol.europa.eu/publications-documents
30 BT-Drs. 19/7708 v. 13.2.2019

samtstrategie das staatliche Versagen bei der Geldwäschebekämpfung in Deutschland zu beenden. Die Baustellen bei Geldwäscheaufsicht, FIU und Transparenzregister sind offensichtlich. Es bräuchte hinreichend Ressourcen zur Durchsetzung der Geldwäschepflichten sowie ein lückenloses Transparenzregister. Transparenz würde überdies eine Wiedererhebung der Vermögensteuer schaffen, da dann nicht nur Erträge, sondern auch Bestandsvermögen gegenüber den Behörden offenzulegen wären.

Auch im strafrechtlichen Bereich besteht Handlungsbedarf. So würde die Einführung eines Unternehmensstrafrechts Ermittler*innen ermöglichen, Institute wie die Deutsche Bank direkt zu belangen, statt die individuelle Schuld von Bankangestellten bei der Beihilfe zur Geldwäsche feststellen zu müssen. Zudem ist eine bessere Verzahnung aller an der Bekämpfung von Finanzkriminalität beteiligten Behörden (Finanzverwaltung, Geldwäscheaufsicht, Zoll, Polizei und Staatsanwaltschaften) erforderlich.

Trotz der beschriebenen Schwächen birgt der Aufbau einer analytischen Zentrale der Geldwäschebekämpfung in Deutschland das Potenzial zur strukturellen Verbesserung. Die FIU ist hier ungeachtet der handwerklichen und politischen Versäumnisse grundsätzlich ein sinnvoller erster Schritt zu einer einheitlichen und effektiven Geldwäschebekämpfung. Zentral ist der nachhaltige Ausbau laufender Maßnahmen zur Schulung und zum Personalaufbau. Kurzfristig wären auch Abordnungen von erfahrenen Beamt*innen aus anderen Bereichen denkbar, um den Ausfall der Geldwäschebekämpfung durch die Neustrukturierung zu begrenzen.

Daneben besteht für die FIU ein Informationsdefizit bezüglich sensibler Datenbanken der Polizei. So verfügt die Zentralstelle aktuell bei eingehenden Verdachtsmeldungen in vielen Fällen nicht über die Information, ob bei betroffenen Personen Übereinstimmungen zu Ermittlungen der Landespolizeibehörden in Bereichen wie der Terrorismusbekämpfung vorliegen. Eine Lösung dieses Problems müsste nicht nur grundrechts- und datenschutzkonform sein, sondern auch der Verfassungsrealität im Föderalismus mit Blick auf die Aufgabenteilung von Bund und Ländern gerecht werden.

Im Rahmen der Geldwäschebekämpfung nimmt der Zoll – wie auch in anderen Bereichen – zunehmend eine Zwitterrolle ein: Er agiert einerseits als Akteur der inneren Sicherheit und andererseits – klassisch – zur Einnahmesicherung für den Fiskus. Dabei sollte die Erweiterung von

Kompetenzen und Datenzugriffsrechten bei Stellen wie der FIU auf den Kern der Bekämpfung von Geldwäsche und damit mittelbar auch von anderer (Finanz-)Kriminalität beschränkt bleiben. Aus grundrechtlicher Sicht ist die Tendenz von Sicherheitsbehörden zur massenhaften Datensammlung und deren Verknüpfung zwischen einer Vielzahl von Datenquellen problematisch.

Schattenarmee oder Einzelfälle?

Rechte Strukturen in den Sicherheitsbehörden

von Sebastian Wehrhahn und Martina Renner

Der Fall Franco A., rechte Chatgruppen, der Verein Uniter, Feindeslisten und Drohbriefe: Wie weit reichen die rechten Netze in der Bundeswehr und der Polizei?

Als bekannt wurde, dass der rechte Bundeswehr-Oberleutnant Franco A. sich eine Tarnidentität als Flüchtling aufgebaut hatte, um möglicherweise Anschläge zu begehen, waren Aufmerksamkeit und Druck groß. Zwar währte dieser Druck nicht lange, unmittelbar reichte er jedoch, um die Verteidigungsministerin dazu zu bringen, eine durchaus grundsätzliche Initiative zu lancieren. „Die Bundeswehr hat ein Haltungsproblem und sie hat offensichtlich eine Führungsschwäche auf verschiedenen Ebenen und da müssen wir konsequent dran gehen", äußerte sich Ursula von der Leyen damals.[1]

Im Zuge ihrer Initiative wurden Kasernen durchsucht und der Traditionserlass der Bundeswehr überarbeitet. Seit dem 1. Juli 2017 überprüft der Militärische Abschirmdienst (MAD) Bewerber*innen routinemäßig unter anderem auf extrem rechte Einstellungen. Zudem erhielt der Kriminologe Christian Pfeiffer den Auftrag, eine Untersuchung zur inneren Verfasstheit der Bundeswehr durchzuführen. Anlass waren neben dem Fall Franco A. auch die Enthüllungen über Mobbing und sexualisierte Gewalt im Militär. Zustande kam diese Studie jedoch nie.

Knapp zwei Jahre nach Bekanntwerden des Falles Franco A. sind sowohl öffentliche Aufmerksamkeit als auch behördliche Sensibilität für das Problem wieder deutlich geringer. Trotzdem werfen immer wieder einzelne Enthüllungen über rechte Strukturen und Vorfälle bei Bundeswehr und Polizei Fragen auf: Handelt es sich um Einzelfälle oder steckt

1 zit. nach tagesschau.de v. 27.3.2019

ein Netzwerk hinter den Vorfällen? Gibt es so etwas wie eine Schattenarmee in Deutschland? Existiert ein tiefer Staat? Nimmt die Politik das Problem ernst genug und gehen Sicherheitsbehörden mit dem gebotenen Druck gegen solche Entwicklungen vor? Und schließlich: Was bedeuten die verschiedenen Skandale in Polizei und Bundeswehr gesellschaftspolitisch?

Der Fall Franco A.

Im Februar 2017 wird Oberleutnant Franco A. auf dem Wiener Flughafen festgenommen, als er eine Waffe aus einem Versteck in der Flughafentoilette entnehmen will. Die geladene Pistole ist dort zuvor von einer Reinigungskraft entdeckt worden. Österreichische Sicherheitskräfte überwachen die Toilette und können A. festnehmen. Dieser behauptet, die Waffe dort deponiert zu haben, nachdem er sie bei einem vorherigen Besuch in Wien zufällig im Gebüsch gefunden habe. Erst als er am nächsten Tag am Flughafen der Personenkontrolle unmittelbar entgegensah, sei ihm eingefallen, dass sich die Waffe in seinem Besitz befand. Daraufhin will er sie versteckt haben. Einige Tage später flog A. erneut nach Wien – auf einem One-Way-Ticket, im Gepäck unter anderem eine pdf-Datei des „Mujahideen Explosives Handbook". A. gibt an, er sei zurückgekehrt, um die Waffe den Behörden zu übergeben.[2]

Erst zwei Monate später wird A. in Deutschland verhaftet. Zu diesem Zeitpunkt nimmt er an einem Einzelkämpferlehrgang in Hammelburg teil. Nach seiner Verhaftung finden in Deutschland, Frankreich und Österreich 16 Durchsuchungen statt. Unter anderem bei Maximilian T., der ebenfalls Soldat ist und mit A. zusammen nach Wien gereist war. Auch T. wird zeitweise als Beschuldigter geführt. Bei den Durchsuchungen werden Unterlagen zum Umgang mit Sprengstoff, einschlägige rechte Literatur sowie Notizen zu potenziellen Anschlagsopfern gefunden – darunter Heiko Maas, Claudia Roth, Anetta Kahane. In weiteren Notizen sind Anschlagspläne wie die Sprengung des Gedenksteins für die Familie Rothschild oder die Befreiung der Holocaustleugnerin Ursula Haverbeck skizziert. Eine Idee bestand darin, eine Granate auf Antifaschisten zu werfen, jedoch als „Asylant" getarnt.

2 vgl.: Terrorermittlungen gegen Bundeswehrsoldaten 2017, auf wikipedia.de; Balikci, C.: Rechter Soldat mit Terrorplänen, in: der rechte rand, Nr. 173, Juli/August 2018

Diese Tarnung war bei A. mehr als ein Gedankenspiel: Im Zuge der Ermittlungen wurde deutlich, dass er eine Tarnidentität als syrischer Flüchtling David Benjamin aufgebaut hatte, vermutlich um unter dieser Identität Anschläge zu begehen. Im Mai 2017 übernimmt die Bundesanwaltschaft die Ermittlungen wegen der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, das Oberlandesgericht Frankfurt entscheidet jedoch im Juni 2018, das Verfahren gegen A. nicht zu eröffnen, da kein hinreichender Tatverdacht gegen ihn bestehe. Über die dagegen gerichtete Beschwerde des Generalbundesanwaltes hat der Bundesgerichtshof bis heute nicht entschieden.

Der Fall Nordkreuz

Im Zuge der Ermittlungen im Fall Franco A. berichtete ein Hinweisgeber in seiner Vernehmung ausgiebig über ein Netzwerk von Soldaten und Polizisten, die sich in verschlüsselten Chats über Bürgerkriegsszenarien austauschen, gemeinsame Schießübungen veranstalten und Pläne für die Entführung und Ermordung von Linken schmieden. Der Hinweisgeber ist Horst S., ehemaliger Oberleutnant der Bundeswehr und zu diesem Zeitpunkt noch Kommandeur einer Regionalen Sicherungs- und Unterstützungskompanie, einer Einheit aus Reservisten, die zu Aufgaben des Heimatschutzes eingesetzt werden sollen.[3]

Im Juni 2017, wenige Tage bevor das Bundeskriminalamt (BKA) S. als Zeuge vernahm, wurde dieser von Verfassungsschutz und MAD unter anderem zu seinen Bestellungen beim rechtsextremen Thule-Seminar befragt. Wie genau die Geheimdienste auf S. gekommen sind und ob es in dem Gespräch auch um Bezüge zu Franco A. ging, ist nicht bekannt. Die zeitliche Nähe beider Befragungen ist jedoch mindestens so auffällig wie der Umstand, dass S. sich dem BKA freiwillig als Hinweisgeber angeboten haben will. In den Vernehmungen berichtete er, dass der Anwalt Jan-Hendrik H. und der Polizist Haik J. Listen mit potenziellen Opfern angelegt hätten. Ihn hätten sie bezüglich des geplanten Transportes der entführten Personen gefragt.

Die Ermittler*innen erfahren auch, dass es mehrere verschlüsselte Telegram-Gruppen mit Bezug zum Nordosten Deutschlands gab: „Nord“, „Nord Com“, „Vier gewinnt“ und „Nordkreuz“. Die Mitglieder

3 vgl.: „Hannibals Schattenarmee“, Schwerpunkt auf taz.de https://taz.de/Schwerpunkt-Hannibals-Schattenarmee/!t5549502/

der Gruppen waren sogenannte Prepper, das heißt Leute, die Szenarien für den Zusammenbruch der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung entwarfen. Dieser Zusammenbruch könnte im Denken von Preppern ebenso Folge von Naturkatastrophen oder Terroranschlägen sein wie eine Konsequenz der Migration. Das Spektrum reicht von Zukunftsängsten bis zu apokalyptischen Vorstellungen und rechten Bürgerkriegsphantasien. Viele Prepper legen Vorräte und Ausrüstungslager an, die meisten Mitglieder der Nordkreuz-Gruppe waren auch im Besitz von Waffen.

Sechs von ihnen stehen im Fokus von Ermittlungen der Bundesanwaltschaft. Jan-Hendrik H. und Haik J. wird die „Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Straftat" vorgeworfen (§ 89a StGB). Über H. schrieb der AfD-Politiker Holger Arppe in einer Chatgruppe: „Er hasst die Linken, hat einen gut gefüllten Waffenschrank in der Garage und lebt unter dem Motto: Wenn die Linken irgendwann völlig verrückt spielen, bin ich vorbereitet."[4] Haik J. soll unter anderem über seinen Dienstcomputer Meldedaten potenzieller Opfer recherchiert haben.

Im Juni 2019 kam es darüber hinaus zu Durchsuchungen gegen einen aktiven und mehrere ehemalige Beamte des Spezialeinsatzkommandos (SEK) der Polizei von Mecklenburg-Vorpommern. Drei von ihnen wird vorgeworfen, über Jahre Munition entwendet und diese Marko G. überlassen zu haben. G. wiederum war Teil der Nordkreuz-Chats und bereits von den Durchsuchungen im Jahre 2017 betroffen.

Unklar ist bislang, welche Listen mit welchen persönlichen Informationen bei den Durchsuchungen überhaupt gefunden wurden. Die Angaben von Bundesregierung und verschiedenen Landesregierungen dazu sind widersprüchlich. Die Bundesregierung teilte auf Anfragen der Linksfraktion mit, dass die Beschuldigten 24.521 Personen aufgelistet hätten und diese Informationen aus dem Hack eines Online-Versandes aus dem Jahr 2015 stammen würden.[5] Auf die Frage, ob die Betroffenen informiert worden seien, erklärte die Bundesregierung, dass dies im Zuständigkeitsbereich der Länder liege und das BKA eine entsprechende Gefährdungseinschätzung zusammen mit der Liste an die Landeskriminalämter verschickt habe.

Anfragen der Linksfraktionen in mehreren Landesparlamenten brachten jedoch andere Informationen zu Tage: In Berlin antwortete der

4 zit. nach faz.net v. 31.8.2017
5 BT-Drs. 19/4369 v. 17.9.2018

Senat, dass das BKA dem Landeskriminalamt (LKA) etwa 1.000 Datensätze übermittelt habe, darunter zwei mit Bezügen nach Berlin.[6] In Sachsen erhielt das LKA eine Liste mit 5.500 Namen, darunter zehn mit Bezug zu Sachsen.[7] Aus Thüringen wiederum heißt es, die aufgefunden Namenslisten (Plural!) seien zwar übermittelt worden, Bezüge nach Thüringen habe es jedoch keine gegeben.[8] Widersprüchlich sind hier nicht nur die unterschiedlichen Angaben zum gesamten Umfang der Listen, sondern auch zu den jeweiligen Bezügen in die Bundesländer.

Bei dem in der Antwort der Bundesregierung erwähnten Hack dürfte es sich um die Daten des alternativen Versandes Impact-Mailorder handeln, die 2015 im Internet veröffentlicht wurden und einige Monate später leicht verändert auf einer extrem rechten Homepage als „Antifa-Liste" publiziert wurden. Diese Datensätze enthalten jedoch deutlich mehr Bezüge in die jeweiligen Bundesländer, als aus den Antworten aus den Landesparlamenten hervorgeht. Entweder also entsprechen die Angaben der Bundesregierung nicht der Wahrheit oder die Antworten der Landesregierungen sind fehlerhaft. Weiterhin teilte die Bundesregierung mit, dass die bei den Durchsuchungen aufgefundenen Datensätze weder verändert noch ergänzt worden seien. Warum jedoch wird Haik J. vorgeworfen, seinen Dienstcomputer zur Recherche von Meldedaten missbraucht zu haben, wenn die Daten angeblich nur aus dem Internet kopiert wurden? Im Sommer 2019 schließlich wurden erstmals Personen als Zeug*innen geladen, die auf der Feindesliste von Nordkreuz geführt wurden. Wenig überraschend handelt es sich bei diesen Personen nicht um Menschen, die auf der sogenannten „Antifa-Liste" geführt werden.

Ergänzt werden diese Widersprüche von einer politisch unverschämten Einschätzung des BKA, der zufolge „sich bisher keine Anhaltspunkte dafür ergeben (haben), dass es sich um ‚Feindes-' oder gar ‚Todeslisten' handelt". Außerdem verwies das BKA darauf, dass „die Sammlung von Informationen über vermeintliche politische Gegner kein neues Phänomen ist und nicht nur durch das rechte Spektrum betrieben wird".[9] Wenn bewaffnete Rechtsextreme mit Zugang zu Polizei und Bundeswehr Listen potenzieller Opfer führen, soll es sich also erstens keines-

6 Abgeordnetenhaus Berlin Drs. 18/16844 v. 12.11.2018
7 Sächsischer Landtag Drs. 6/14336 v. 7.9.2018
8 Thüringer Landtag Drs. 6/6390 v. 6.11.2018
9 Niedersächsischer Landtag Drs. 18/1516 v. 3.9.2018

wegs um Feindeslisten handeln und zweitens führen Linke schließlich auch Feindeslisten.

Uniter – in eins verbunden

Hinweisgeber Horst S. ist nicht das einzige Bindeglied zwischen den Fällen Franco A. und Nordkreuz. In beiden spielen auch André S. und der Verein Uniter eine wichtige Rolle. André S. war Ausbilder im streng abgeschirmten Kommando Spezialkräfte der Bundeswehr. Unter dem Pseudonym „Hannibal“ administrierte er mindestens einen der Chats, von denen Horst S. in seiner Vernehmung mit dem BKA sprach. Franco A. und Maximilian T. waren ebenfalls Mitglieder in diesen Chatgruppen. Als A. verhaftet wurde, ließ André S. die Chats löschen.

Als Hannibal tritt André S. auch bei Uniter auf. Er ist Mitbegründer dieses Vereins. Dort kommen Mitglieder des KSK, ehemalige Soldaten, Reservisten und Männer mit Hang zum Soldatischen zusammen. Offiziell geht es um Jobvermittlung, gegenseitige Unterstützung in der Zeit nach den Einsätzen, gemeinsame Trainings oder den Aufbau einer medizinischen Nothilfeeinheit. Journalistische Recherchen der taz zeichnen ein anderes Bild. Ihnen zufolge soll es unter dem Dach des Vereins auch eine Kampfeinheit im Aufbau geben.[10]

Auch soll der Verein Aktivitäten betreiben, die denen der rechten Prepper ähneln. Der Südwestrundfunk zitiert einen ehemaligen KSK-Soldaten, der von 80 bis 100 Personen berichtet, die im Rahmen von Uniter Waffendepots angelegt hätten, um im Falle eines „Tag X“ aktiv zu werden.[11] Mindestens zwölf der früheren Chat-Teilnehmer sind oder waren Uniter-Mitglieder. Dass Uniter einen starken Bezug zu Waffen hat, darüber gaben etliche Bilder auf dem Instagram-Account des Vereins Aufschluss, bevor diese gelöscht wurden. Sie zeigten verschiedenste Waffen, Uniformen von Bundeswehr und Polizei und auch ein Waffendepot.

Der Verein ist in Distrikte gegliedert. In Deutschland sind das Nord, Süd, Ost und West. Auch die Chatgruppen waren entsprechend der vier Himmelsrichtungen benannt. Eine Verbindung zwischen Chats und Verein streitet Uniter ab. André S. wird bislang in keinem der bekannten Verfahren als Beschuldigter geführt. Im Fall Franco A. gilt er als Zeuge. Doch auch in einem weiteren Verfahren spielte S. eine wichtige Rolle:

10 taz.de v. 21.12.2018
11 SWR–aktuell v. 7.2.2019

Einem Oberstleutnant des MAD, der sich mehrfach mit S. als Auskunftsperson des MAD traf, wurde vorgeworfen, S. vor Durchsuchungen gegen Mitglieder der Chats gewarnt zu haben. Vor dem Amtsgericht Köln konnte dies nicht belegt werden.[12] Deutlich wurde jedoch, dass André S. die Durchsuchungen erwartete und im Hinblick auf diese unter anderem einen Laptop beiseite schaffte. Im Vorstand von Uniter ist S. nun nicht mehr. Stattdessen finden sich dort Namen aus der Schweiz.[13]

Rechte Netzwerke im Blaulichtmillieu

Auch innerhalb des Polizeiapparates existieren rechte Netzwerke. Ein Beispiel dafür ist die Serie von rassistischen Drohbriefen, die mutmaßlich von einer Gruppe hessischer Polizist*innen an die Anwältin Seda Basay-Yildiz geschickt wurden. Diese vertrat unter anderem Hinterbliebene von NSU-Opfern und erhält seit August 2018 immer wieder Drohbriefe. Diese sind mit „NSU 2.0“ unterzeichnet und enthalten neben rassistischen Beleidigungen und Bedrohungen auch Informationen wie Adresse und Namen ihres Kindes und ihrer Eltern, die nicht öffentlich zugänglich sind. Ermittlungen ergaben, dass diese Informationen von einem Polizeicomputer abgerufen wurden und dass Beamt*innen, die zu diesem Zugang hatten, in einem Chat regelmäßig neonazistische Inhalte austauschten. Derzeit wird gegen fünf Polizist*innen wegen Bedrohung und Volksverhetzung ermittelt.[14]

Dies ist jedoch nicht der einzige aktuelle Fall aus Hessen: Gegen fünf Polizisten aus dem Vogelsbergkreis ermittelt die Polizei wegen Verstoßes gegen das Waffengesetz, das Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen und Volksverhetzung. Sie sollen unter anderem auf einer Kirmes durch neonazistische Parolen aufgefallen sein und NS-Devotionalien gesammelt haben.[15] Einem weiteren Beamten aus Südhessen wird vorgeworfen, Informationen an die Neonazi-Aktivistin Martina H. weitergegeben zu haben.[16]

Das Berliner Landeskriminalamt ist derzeit gleich in mehrere Skandale verwickelt. Der Rundfunk Berlin Brandenburg berichtete über ein

12 taz.de v. 20.3.2019
13 Wochenzeitung (WOZ) v. 14.3.2019
14 welt.de v. 8.7.2019
15 fr.de v. 3.2.2019
16 spiegel-online v. 11.1.2019

Treffen eines Berliner LKA-Beamten mit Neonazis.[17] Der Polizist soll bei einer für Observationen zuständigen Einheit arbeiten, war aber nicht im Dienst, als er sich mit den Neonazis traf. Bei dem Treffen in einer Berliner Kneipe wurde er selbst beobachtet, im Rahmen einer Observation, die eigentlich seinem Gesprächspartner galt: dem NPD-Funktionär und Neonazi Sebastian Thom. Worum es ging, ist bislang genauso unklar wie die Identität der anderen beteiligten Neonazis.

Thom kandidierte bei der Bundestagswahl 2009 für die NPD. Er gilt zusammen mit dem ehemaligen Neuköllner AfD-Bezirksvorstand Tilo Paulenz als Verdächtiger im Zusammenhang mit einer Serie von rechten Brandanschlägen. Einer der Anschläge galt dem LINKEN-Politiker Ferat Kocak. Dieser wurde schon seit 2017 von Thom und Paulenz ausspioniert. Das entging auch den Behörden nicht, denn die beiden Neonazis wurden vom Berliner Verfassungsschutz überwacht. In diesem Zusammenhang schnitt der Geheimdienst unter anderem Gespräche mit, in denen es um die Verfolgung von Kocak ging. Zwei Tage vor dem Anschlag auf Kocak informierte der Verfassungsschutz das LKA – Kocak hingegen wurde nicht informiert. Nur durch sein schnelles Handeln konnte in der Nacht zum 1. Februar 2018 verhindert werden, dass das Feuer seines brennenden Wagens die Gasleitung des Hauses erfasste, in dem auch seine Eltern schliefen. Ein Angriff, der von Innensenator Andreas Geisel als Terror bewertet wurde. Dennoch können die Berliner Behörden noch immer keine Ermittlungserfolge vorweisen.[18] Die LINKE Berlin fordert deshalb die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses.

Dass sich ein Beamter der Polizei mit mutmaßlich kriminellen Neonazis in der Kneipe trifft, wirft Fragen auf, ist jedoch nicht der einzige Skandal des Berliner LKA in dieser Hinsicht. Im vergangenen Jahr ermittelte das LKA gegen einen seiner Beamten, weil der Daten aus dem polizeiinternen Informationssystem genutzt hatte, um Drohbriefe an Linke zu schreiben. Der Beamte räumte die Taten ein und erhielt einen Strafbefehl über 3.500 Euro, allerdings nicht wegen Bedrohung sondern „Verstoßes gegen das Berliner Datenschutzgesetz“. Er gilt damit als nicht vorbestraft. Zweifel an seiner alleinigen Täterschaft wurden unter anderem durch Medienberichte öffentlich, weil der Beamte nur bis 2015 Zugriff auf diese Daten hatte, einige Informationen in den Briefen aber

17 rbb24.de v. 17.4.2019

18 siehe das Interview im tagesspiegel.de v. 17.8.2019

erst nach 2015 Eingang ins Informationssystem gefunden haben können.[19] Auch die Lebensgefährtin des Beamten ist Polizistin und beim polizeilichen Staatsschutz für die die linke Szene zuständig. Sie soll im Zeitraum des Versandes der Briefe auf entsprechende Daten Zugriff gehabt haben.

Schattenarmee, Milizen oder besorgte Bürger in Uniform?

Je näher man sich mit den einzelnen Fällen befasst, umso mehr tritt zu Tage. Das zeigt: Es handelt sich nicht um Einzelfälle, die Ausnahmen von der Struktur sind. Die Täter haben Netzwerke. Bei diesen Netzwerken muss es sich gar nicht um streng organisierte Geheimbünde handeln. Es können auch bloße Chatgruppen oder informelle kollegiale Seilschaften sein. Es gilt allerdings unbedingt, die Einzeltätervermutung als Standard-Herangehensweise zu überwinden. Sie schadet Ermittlungen und Aufklärung, weil sie die sozialen, logistischen und politischen Bedingungen von extrem rechtem Handeln nicht in den Fokus nimmt und stattdessen nur auf individuelle Beweggründe abhebt. Sie dient außerdem dazu, die jeweiligen Apparate und ihre Führung aus der Verantwortung zu entlassen.

Gleichzeitig zeigen die Fälle auch: Das Problem ist kein „tiefer Staat“, keine Schattenregierung, die im Hintergrund planvoll die Fäden zieht. Das Problem besteht in einem gesellschaftlichen Rechtsruck, der neben Parlamenten, Fußballstadien und Schulen eben auch Behörden erfasst. Verschärft wird das Problem dadurch, dass demokratische Kultur in den Sicherheitsapparaten ungenügend verankert ist. Anzeichen dieser mangelhaften Verankerung sind zum Beispiel rassistische Einstellungen ebenso wie institutioneller Rassismus, der sich in fehlerhaften Ermittlungen und rechtswidrigem Racial Profiling niederschlägt. Zu den Anzeichen gehört aber auch eine weit verbreitete gewaltvolle und schädliche Männlichkeitsvorstellung, ein Hang zum Autoritären und eine tradierte Feindschaft gegen linke und humanistische Ideen.

Strukturen, in denen solche Defizite herrschen, sind gefährlich. Sie bringen Netzwerke wie die oben beschriebenen hervor und in ihnen entwickeln sich Männer, die zu schwerer Gewalt fähig sind, wenn die Umstände es zulassen oder auch wenn sich die private Lebenssituation

19 rbb24.de v. 21.2.2019

drastisch verändern sollte beispielsweise durch den Verlust von Familie oder Beruf. Was diese Männer und ihre Netzwerke als „rechts“ auszeichnet, ist nicht in erster Linie die eventuelle, aber eben auch oft nicht vorhandene Identifikation mit dem historischen Nationalsozialismus. Vielmehr besteht die rechte Feindschaft gegenüber der Demokratie in der Neigung zur Selbstjustiz zur vermeintlichen Rettung des deutschen Volkes und in der Missachtung von Grundgesetz und demokratischen Staatsstrukturen. Die Vorbereitung auf den Zusammenbruch der staatlichen Ordnung und die Herbeiführung desselben gehen so fließend ineinander über.

Geschützt werden solche Strukturen von Korpsgeist und mangelndem politischen Aufklärungswillen. Der Korpsgeist verhindert, dass sich Apparate selbst demokratisch regulieren oder von außen effektiv reguliert werden. Die politisch Verantwortlichen sind oft genug nicht willens, die Aufklärung voranzutreiben, weil die politischen Kosten wiederum auf das eigene Ministerium beziehungsweise die eigene Partei zurückfallen würden. So blieben nachhaltige Konsequenzen und Aufklärung in den beschriebenen Fällen bislang auch deshalb aus, weil die CDU versucht, ihre Verteidigungsministerin vor weiterem politischen Schaden zu bewahren und die SPD nicht willens ist, wegen dieser Fälle eine weitere Krise der Koalition zu riskieren.

Damit Aufklärung stattfinden kann, müssen Bundesregierung und Landesregierungen unter Druck geraten. Um diesen Druck aufzubauen sind parlamentarische und außerparlamentarische Opposition ebenso wichtig wie kritische, investigative und antifaschistische Recherche. Erst dann gibt es Untersuchungsausschüsse, die mit mehr Kompetenzen ausgestattet sind; erst dann werden Politiker*innen der Regierungskoalition den Druck an die Sicherheitsapparate weitergeben. Dann können die Führungen, unter deren Verantwortung solche Entwicklungen stattgefunden haben, ausgewechselt werden, dann können unabhängige Untersuchungen über Einstellungen in Polizei und Bundeswehr durchgeführt werden, dann können unabhängige Beschwerdestellen geschaffen werden, an die sich Betroffene ebenso wenden könnten wie demokratische Polizist*innen oder Soldat*innen. Dann kann in den Apparaten aufgeklärt und können Maßnahmen umgesetzt werden, die die gefährlichen Strukturen auf lange Sicht demokratisieren können.

Ich mach mir die Welt, wie sie mir gefällt

Die Bodycam-Studie der sächsischen Polizeihochschule

von Florian Krahmer

Der verfassungsrechtlich gebotene Nachweis der Wirkung sogenannter Bodycams stößt auf erhebliche Probleme – ein Blick auf das Beispiel Sachsen.

2017 war im Bundespolizeigesetz eine Rechtsgrundlage für den Einsatz von Körperkameras (Bodycams) eingefügt worden. Diverse Bundesländer sind diesem Beispiel inzwischen gefolgt, haben entsprechende Regelungen in ihren Polizeigesetzen verankert oder planen das. Begründet wird die Notwendigkeit der Einführung in der Regel mit der präventiven Wirkung der Bodycams, die den Schutz der sie tragenden Polizeibeamt*innen erhöhen sollen. Der Nutzen und die deeskalierende bzw. präventive Wirkung sind jedoch stark umstritten und es existiert trotz verschiedener Studien keine eindeutige Aussage hierüber.[1]

Umstritten war auch die Regelung im neuen sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetz (§ 57 Abs. 4-7 SächsPVDG), das der Landtag im April 2019 verabschiedete. In die Diskussion um den Gesetzentwurf platzten Anfang 2019 die nahezu sensationellen Ergebnisse einer Studie der Hochschule der Sächsischen Polizei, die ein Pilotprojekt zum Einsatz von Bodycams in Sachsen evaluierte. Die Studie – so hieß es – habe nachgewiesen, dass der Einsatz von Bodycams die Gewalt gegenüber der Polizei reduziere. Von einem Rückgang um 19,3 Prozent war die Rede.[2]

Über die Ergebnisse der Studie hatte zunächst die sächsische CDU getwittert, später erhielten ausgewählte Journalisten Zugang. Die Sächsische Staatsregierung beabsichtigte jedoch weiterhin, das Papier nicht

1 siehe Eick, V.: Videos zum Hinfassen. Bodycams in den USA und der BRD, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 112 (März 2017), S. 74-82

2 Freie Presse v. 20.2.2019 (online 19.2.2019)

zu veröffentlichen.[3] Erst auf Antrag der Linkspartei und im Rahmen einer öffentlichen Anhörung zum Polizeigesetz wurde es dann doch offen zugänglich.[4]

Geeignet zur Gefahrenabwehr?

Zwar ist weder das Zurückhalten polizeiintern erstellter Studien noch die Kritik an deren Wissenschaftlichkeit eine Seltenheit; in diesem Fall hat beides jedoch verfassungsrechtliche Relevanz – gerade auch im Hinblick auf die anstehenden Verfassungsklagen gegen die diversen neuen Polizeigesetze und die darin enthaltenen Bodycam-Regelungen. Vor diesem Hintergrund lohnt es sich, die Studie einer ausführlichen Kritik zu unterziehen.

Bei einer juristischen Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einer in das Polizeigesetz neu aufgenommenen Befugnis ist die Verhältnismäßigkeit ein zentrales Kriterium. Der erste Aspekt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes besteht darin, dass die „angewandten Mittel geeignet zur Gefahrenabwehr sein müssen (Geeignetheit)".[5]

Daraus ergibt sich die Frage, ob Bodycams überhaupt ein geeignetes Mittel für den Zweck darstellen, für den sie vorgesehen sind. In Sachsen sollen die Kameras nur zur Gefahrenabwehr eingesetzt werden dürfen, falls „dies zur Eigensicherung gegen eine Gefahr für Leib oder Leben oder zum Schutz Dritter gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist" (§ 57 Abs. 4 SächsPVDG). Dass Körperkameras hierfür geeignet sind, ist bisher trotz verschiedener Studien nicht nachgewiesen.

Weitestgehend unstrittig ist, dass die Aufzeichnungen zur Beweissicherung dienlich sind. Diese Strafverfolgungsvorsorge ist jedoch nicht der gesetzliche Zweck der Bodycams und kommt somit als Begründung nicht in Betracht. Es bleibt also zu klären, ob die sächsische Studie den Nachweis für die Geeignetheit der Bodycams als Mittel der Gefahrenabwehr erbracht hat.

---

3 Sächsischer Landtag Drs. 6/15405, Antwort des Innenministeriums v. 14.12.2018

4 Hochschule der Sächsischen Polizei: Evaluation des Projektes „Erprobung des präventiven Einsatzes von Körperkameras in der Sächsischen Polizei – Body-Cam 1.11.2017 – 31.10.2018", in: Sächsischer Landtag, Innenausschuss: Anhörung zum Gesetzentwurf zur Neuordnung des Polizeirechts am 12.3.2019, Ausschussprotokoll (Apr) 6/60590 v. 18.3.2019, Anlage 8

5 Götz, V.: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, München 2013, S. 105

Schiefe Vergleiche

Das sächsische Bodycam-Pilotprojekt hatte vom November 2017 bis Oktober 2018 in je zwei Polizeirevieren in Dresden (Mitte und Nord) und Leipzig (Zentrum und Süd) stattgefunden. In der Evaluation wird zunächst die Entwicklung von Straftaten im Bereich „Gewalt gegen Polizeibeamt*innen“[6] in den Projektrevieren mit der im Rest des Landes verglichen.

Für die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) gilt generell, dass die Zahl der registrierten Straftaten abhängig ist von der Anzeigebereitschaft der Bevölkerung und von der polizeilichen Kontrolldichte. Ein Anstieg oder ein Rückgang der registrierten Delikte muss nicht notwendigerweise auf einen Anstieg oder einen Rückgang kriminalisierbarer Ereignisse zurückgehen. Wenn es um Straftaten gegen Polizist*innen geht, sind es die Polizeibeamt*innen selbst, die diese Straftaten, die mutmaßlich gegen sie begangen wurden, zur Anzeige bringen, sie erfassen und ihre Schwere bewerten. Wie bei der PKS im Allgemeinen so ist auch in diesem speziellen Fall Vorsicht bei der Interpretation angesagt.

Während des Projektjahres wurden in den Projektrevieren 271 Delikte registriert, im Vorjahreszeitraum waren es 336. Das ist ein Rückgang um 19,3 Prozent. In den restlichen sächsischen Revieren wurde dagegen ein Anstieg von 975 auf 993 festgestellt – eine Zunahme um 1,8 Prozent. Diese Zahlen sollen nun den Beleg für die Wirksamkeit von Bodycams im Bereich der Gefahrenabwehr darstellen.

Dass ein Vergleich der Entwicklung von registrierten Straftaten in großstädtischen Revieren mit der im restlichen Bundesland nicht unbedingt aussagekräftig ist, war selbst den Macher*innen der Studie klar und so wurde eine zweite Kontrollgruppe gebildet: Die Projektreviere wurden nun mit einem Revier in der jeweiligen Stadt verglichen. Hier fielen die Unterschiede wesentlich uneindeutiger aus. So war in Dresden in den Projektrevieren ein Rückgang von 161 auf 99 Taten (-38,5 Prozent) und im Vergleichsrevier ein Rückgang von 59 auf 51 Taten (-13,6 Prozent) zu beobachten – aufgrund der geringen Vergleichsgrößen und der erheblichen Schwankung ein sehr unklares Ergebnis. In den Leipziger Projektrevieren wurde nur ein sehr geringer Rückgang von 175 auf

6 vgl. Sächsischer Landtag Drs. 6/16942 v. 3.4.2019

172 Taten (-1,7 Prozent) festgestellt, während die Anzahl der Taten im Vergleichsrevier bei 50 stagnierte.

„Singuläre Besonderheiten“

Aber selbst der kleine Rückgang in den Leipziger Projektrevieren wäre vermutlich ohne einen kleinen Trick von Seiten der Studienmacher*innen nicht möglich gewesen. Auf Seite 3 ihres Abschlussberichtes erklären sie, dass sie Straftaten, die sich im Zusammenhang des Fußballspiels „Lok Leipzig“ gegen „BSG Chemie Leipzig“ am 22. November 2017 ereigneten, nicht einberechnet haben, damit es aufgrund dieser „singulären Besonderheit“ nicht zu einer statistischen Verzerrung komme. Welchen Effekt diese Verzerrung gehabt hätte und ob in den Vergleichsrevieren nach ähnlichen „singulären Besonderheiten“ gesucht wurde, ist der Studie nicht zu entnehmen. Diese Transparenz wäre vor allem in Anbetracht der Ausschreitungen rund um das Chemnitzer Stadtfest im August 2018 und der damit verbunden erheblichen Anzahl von Angriffen gegen Polizist*innen relevant gewesen.

Eine weitere erhebliche methodische Schwäche der Studie ergibt sich aus der nur eingeschränkten Verwendungsmöglichkeit der Bodycams im Rahmen des Pilotprojektes. Da eine Rechtsgrundlage für den Einsatz der Körperkameras noch fehlte, musste die sächsische Polizei auf bestehende gesetzliche Regelungen für Videoaufzeichnungen im öffentlichen Raum zurückgreifen: Die ließen den Einsatz der Kameras aber nur an sog. gefährlichen Orten zu (§ 37 Abs. 2 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 Nr. 2 und 3 SächsPolG). Um eine mögliche präventive Wirkung von Körperkameras zu untersuchen, hätte man also den Vergleich lediglich auf Einsätze an „gefährlichen Orten“ mit und ohne Bodycams beschränken müssen.

Doch nicht nur diese fehlende Differenzierung lässt den Aussagegehalt dieses Teils der Studie gegen null tendieren, auch die Wirkung unterschiedlicher Gerätetypen wurde nicht untersucht. Und das, obwohl im Rahmen des Pilotprojekts zwei verschiedene Modelle genutzt wurden, zum einen die „Reveal RS2-X2“ und zum anderen die „Axon Body 2“. Das erste Modell besitzt einen integrierten Bildschirm, in dem sich die gefilmte Person selbst sehen kann. Erfahrungen aus anderen Ländern lassen die Vermutung zu, dass sich dieser Umstand aggressionsfördernd auswirken kann, z. B. wenn Personen unter dem Einfluss von Alkohol

oder Drogen reflexartig die Kamera entreißen wollen, auf der sie sich selbst sehen können.

Innerhalb eines Pilotprojektes mit zwei unterschiedlichen Modellen hätte dieser mögliche Effekt untersucht werden können. Das Sächsische Innenministerium erklärt diese fehlende Unterscheidung mit einer bemerkenswerten Offenheit: „Die Befragung sollte dazu dienen, relevante Entscheidungskriterien zu identifizieren, welche bei einer späteren Beschaffung berücksichtigt werden müssten. Eine weitere Differenzierung der Auswertung hinsichtlich der präventiven Wirkung einzelner Gerätetypen wurde als nicht zielführend eingeschätzt.“[7] Wörtlich genommen bedeutet diese Aussage, dass die präventive Wirkung kein relevantes Entscheidungskriterium hinsichtlich der Anschaffung eines Gerätemodells darstellt. Wozu die Bodycams dann überhaupt anschaffen?

Befragung

Die Studie der Sächsischen Polizei ist jedoch nicht gänzlich wertlos. Interessant und wissenschaftlich verwertbar ist die im Rahmen der Untersuchung durchgeführte Befragung von Polizeibeamt*innen, wie diese die selbst festgestellte Wirkung der Körperkameras einschätzen.

Die Umfrageergebnisse widersprechen teils sehr deutlich der erhofften präventiven Wirkung von Bodycams. So gaben 26,6 Prozent (4,4 Prozent „voll und ganz“, 22,2 Prozent „überwiegend ja“) der an der Befragung teilnehmenden Polizist*innen an, dass der gewünschte Effekt, den „präventiven Druck auf die Verantwortlichen“ zu erhöhen, im Rahmen des Pilotprojektes eingetreten sei. Fast die Hälfte, nämlich 47,8 Prozent, war der Meinung, dass dieser Effekt nicht erreicht wurde (31,1 Prozent „nie“, 16,7 Prozent „überwiegend nein“). Noch deutlicher wird das Ergebnis bei der Frage, ob die Eigensicherung durch die Bodycam erhöht worden sei: Hier antworteten 12,2 Prozent mit ja (2,2 Prozent „voll und ganz“, 10 Prozent „überwiegend ja“) und 51,1 Prozent mit nein (32,2 Prozent „nie“, 18,9 Prozent „überwiegend nein“). Ein erheblicher Teil der Befragten war sogar der Meinung, dass die Körperkamera nicht nur nicht wirke, sondern sogar negative Effekte habe. Auf die Frage, ob die Ankündigung, die Kamera einzuschalten, „Zündstoff“ in der Diskussion mit den Bürger*innen verursache, antworteten 29 Prozent

7 Sächsischer Landtag Drs. 6/16938 v. 3.4.2019

mit ja (9 Prozent „voll und ganz“, 20 Prozent „trifft überwiegend zu“) und 31 Prozent mit nein (3 Prozent „trifft gar nicht zu“, 28 Prozent „trifft weniger zu“).[8]

Fazit

Anstatt also anhand der Studie die präventive Wirkung zu belegen, hat die sächsische Polizei eher Argumente dafür geliefert, dass Körperkameras nicht geeignet sind, Angriffe auf Polizeibeamt*innen zu verhindern. Damit wird die Verhältnismäßigkeit der ganzen Gesetzesnorm in Frage gestellt. Wenn eine Maßnahme nicht geeignet erscheint, den angedachten Zweck zu erfüllen, dann sind die mit der Maßnahme verbundenen Grundrechtseingriffe, gerade auch für unbeteiligte Dritte, die zufällig mitgefilmt werden, nicht angemessen.

Dass die Verhinderung von Angriffen auch gar nicht die primäre Absicht der Einführung von Bodycams darstellt, sondern lediglich ein Nebeneffekt sein könnte, wird auch im neuen sächsischen Polizeigesetz selbst deutlich. Hier wird in § 57 Abs. 6 geregelt, dass die Ankündigung – also die eigentliche Maßnahme zu Gefahrenabwehr – die Körperkamera einzuschalten, bei Gefahr im Verzug unterbleiben kann. Es stellt sich also die Frage, wie der Zweck der Maßnahme dann überhaupt noch erfüllt werden soll, wenn der Betreffende keine Kenntnis darüber erlangt, dass seine Handlungen aufgezeichnet werden, wodurch er oder sie eigentlich von der Begehung der Handlungen abgehalten werden sollte?[9]

Bodycams mögen für die Beweismittelsicherung und damit für die Strafverfolgungsvorsorge geeignet seien, jedoch ist dies nicht ihr gesetzlich festgelegter Zweck. Es bleibt zu hoffen, dass dies bei den Verfassungsklagen gegen die verschiedenen neuen Polizeigesetze auch gerichtlich festgestellt wird.

---

8 Hochschule der Sächsischen Polizei a.a.O. (Fn. 4), Anlage 4

9 Arzt, C.: Stellungnahme zu § 57 SächsPVDG, in: Sächsischer Landtag, Innenausschuss, APr. 6/60590 v. 18.3.2019, Anlage 2

Polizeiliche Todesschüsse 2018

Bundesweite und Berliner Schusswaffenstatistik

von Otto Diederichs

Elf Menschen starben im vergangenen Jahr aufgrund polizeilichen Schusswaffeneinsatzes. Das sind fünf Tote weniger als 2017.

2017 hatte die Zahl der polizeilichen Todesschüsse mit 16 Fällen den höchsten Stand seit 1999 erreicht.[1] Für 2018 zeigt die Schusswaffengebrauchsstatistik der Deutschen Hochschule für Polizei (DHPol) nicht nur bei den Todesschüssen einen niedrigeren Wert. Zurückgegangen ist auch die Zahl der Verletzten (2018: 34; 2017: 39) sowie die Gesamtzahl der Schüsse auf Menschen: Insgesamt 54 Mal haben Polizeibeamt*innen 2018 auf Personen geschossen (2017: 75 Mal), wobei zwei Schüsse als unzulässig eingestuft wurden. 23 Mal wurde auf „Sachen" geschossen, womit in der Regel Fahrzeuge gemeint sind; von diesen indirekten Schüssen auf Menschen wurden offiziell sieben als unzulässig eingestuft. Die Höchstzahl der abgegebenen Schüsse galt mit 13.711 (2017: 13.400) wie stets dem Töten gefährlicher, kranker oder verletzter Tiere.[2]

Soweit zunächst die Bilanz der DHPol, die im Auftrag der Innenministerkonferenz die jährliche Schusswaffengebrauchsstatistik zusammenstellt. Hierzu sind die Länder angehalten, ihre Zahlen bis zum Ende des ersten Quartals des Folgejahres an die DHPol zu melden. Eine Praxis, die bereits seit Jahren nicht mehr eingehalten wird: Als diese Zeitschrift Ende Mai bei der DHPol nach der neuen Statistik fragte, hatte man dort immer noch nicht sämtliche Angaben der Länder erhalten. Erscheinen konnte die Schusswaffengebrauchsstatistik erst im Juli.

1 siehe Daten und Fälle für 2016 in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 113 (September 2017), S. 49-53, für 2017 in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 117 (November 2018), S. 74-79 sowie eine Korrektur der Tabelle in Bürgerrechte & Polizei/CILIP 118/119, S. 170

2 Statistik zum Schusswaffengebrauch der Länder und des Bundes für 2018 v. 1.7.2019

Berliner Zahlen

Durch die Schriftliche Anfrage von Anne Helm (Linksfraktion) im Berliner Abgeordnetenhaus gibt es erstmals seit zwei Jahren auch wieder Zahlen zum polizeilichen Schusswaffengebrauch in der Hauptstadt.[3] Demnach sei es dort 2017 in keinem Fall und 2018 in drei Fällen zu beabsichtigten Schüssen auf Menschen gekommen. 2018 seien dabei vier Personen verletzt worden. 2017 habe es einen Toten gegeben, wobei es sich aber um einen Suizid handelte.

Seltsam ist indes der Umgang der Berliner Polizei bzw. des Innensenats mit den „offenen Vorgängen", von denen es zum Zeitpunkt der Antwort auf die Anfrage, also im Mai 2019, noch acht aus dem Jahr 2017 und sechs von 2018 gab. Diese „offenen Vorgänge" würden „erst nach Vorliegen des abschließenden Berichtes in Kategorien untergliedert in der Statistik dargestellt. Dies ist der Grund dafür, dass die Zahlen der Schusswaffengebrauchsstatistik Veränderungen unterliegen – bis zum Abschluss des letzten Vorgangs aus dem jeweiligen Jahr". Das heißt aber auch, dass die in der Antwort genannten Zahlen über Verletzte und Getötete vorläufig – oder besser gesagt: falsch – sind: Zusätzlich zu dem oben genannten Suizid gab es 2017 einen tödlichen Schusswaffeneinsatz, der jedoch in der Statistik fehlt.[4] Nachgemeldet wurde inzwischen ein tödlicher Schusswaffeneinsatz aus dem Jahre 2016, den der Senat in seiner Antwort auf die Anfrage der Linken im Februar 2017 wegen des fehlenden Abschlussberichts nicht mitgezählt hatte.[5] Drei „Vorgänge" von 2016 sind immer noch „offen" – darunter auch der zweite Berliner Todesschuss aus jenem Jahr.[6]

Merkwürdig ist auch die in der Antwort genannte recht hohe Zahl der unbeabsichtigten Schussabgaben, von denen es 2017 zwölf und 2018 ganze 16 Fälle gegeben haben soll. Dabei wurden 2017 zwei Personen (eine „Polizeidienstkraft" und eine „externe Person") verletzt und 2018 eine Person (eine „Polizeidienstkraft"). Erstaunlich ist diese hohe Zahl

---

3 Abgeordnetenhaus Berlin Drs. 18/18574 v. 2.5.2019, davor: Schriftliche Anfrage von Anne Helm und Hakan Taş, Drs. 18/10387 v. 7.2.2017

4 Fall 2 aus der Übersicht über die polizeilichen Todesschüsse 2017, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 117 (November 2018), S. 76

5 Es dürfte sich um Fall 10 aus unserer Übersicht der Todesschüsse von 2016 handeln, siehe Bürgerrechte & Polizei/CILIP 113, S. 53

6 ebd., S. 51, Fall 1

unbeabsichtigter Schüsse insbesondere, weil die DHPol-Statistik für 2018 bundesweit lediglich elf Fälle ausweist.

Polizeilicher Problemfall: Psychisch erkrankte Personen

Bereits 2016 hat Bürgerrechte & Polizei/CILIP bei den polizeilichen Schusswaffenopfern auf eine wachsende Zahl von psychisch Erkrankten oder Menschen in einem psychischen Ausnahmezustand hingewiesen.[7] Soweit anhand der ausgewerteten Presseberichte erkennbar, traf dies auch bei vier der im Jahre 2018 getöteten Personen zu (siehe Tabelle).

Laut Bundesarbeitsministerium hat sich die Zahl der Krankentage wegen psychischer Probleme seit 2007 mehr als verdoppelt und liegt heute bei 107 Millionen.[8] Natürlich wird nicht jede*r psychisch Kranke gleich zu einem Fall für die Polizei. Was eine wachsende Zahl psychisch Erkrankter dennoch für die polizeiliche Praxis bedeuten kann, hat Celia Sommer, die seit 2017 beim Psychologischen Dienst der Berliner Polizei tätig ist, bei einem „Werkstattgespräch" der *Forschungsstelle Öffentliche und Private Sicherheit* (FÖPS) dargestellt: Bundesweit komme es bei rund einem Viertel bis einem Drittel aller polizeilichen Einsätze zu Kontakten mit psychisch Erkrankten, gewaltsame Eskalationen seien dabei keine Seltenheit. Schätzungen zufolge wurden dabei von 2007 bis 2011 mindestens 16 Menschen erschossen.[9]

Inzwischen ist das Problem auch bei der Polizei angekommen. Laut der Antwort auf die zitierte Anfrage der Linksfraktion im Berliner Abgeordnetenhaus bietet die *Fachgruppe Verhaltenstraining* bei der Berliner Polizei viertägige Seminare zum „Umgang mit Menschen mit psychischen Störungen im Spannungsfeld zwischen Kommunikation und Zwangsmaßnahmen" für bis zu 140 Teilnehmende an. Allerdings ist die Teilnahme freiwillig.[10] Zudem beteiligt sich die Berliner Polizei an einem von der EU geförderten dreijährigen Forschungsprojekt, das den Einfluss menschlicher Faktoren wie etwa Stress auf das Schießverhalten untersuchen soll.[11] Ein Anfang scheint also gemacht.

---

7 siehe Bürgerrechte & Polizei/CILIP 111 (Oktober 2016), S. 84f.

8 Berliner Zeitung v. 26.3.2018

9 Andere Schätzungen gehen von 13 Toten für die Jahre 2009-2013 aus, Sommer, C.: Der Umgang von Polizeibeamt/innen mit psychisch auffälligen Personen in Berlin, Vortrag v. 4.4.2019

10 Abgeordnetenhaus Drs. 18/18574 v. 2.5.2019

11 Der Polizeipräsident in Berlin: Pressemeldung v. 7.1.2019

Polizeiliche Todesschüsse 2018

Fall	**1**	**2**	**3**	**4**
Name/Alter	unbekannter Mann, 41 J.	Hamid P., 43 J.	Unbek. Einbrecher, 27 J.	Matiullah J., 19 J.
Datum	22.01.2018	09.02.2018	01.03.2018	13.04.2018
Ort/Bundesland	Darmstadt/Hessen	Wuppertal/NRW	Neubrandenbrug/M.V.	Fulda/Hessen
Szenarium	Eine Frau alarmiert die Polizei, weil ihr Mann sie geschlagen habe und mit Messern bewaffnet sei. Als die Beamt*innen eintreffen, kommt der Mann mit den Messern auf sie zu. Sie schießen „mehrfach“ und verletzen ihn tödlich.	SEK-Beamte sollen den Haftbefehl gegen ein „führendes Mitglied“ einer türkischen Rockergruppe vollstrecken. Dabei fällt ein Schuss, der den Mann ins Herz trifft und tötet. Nähere Einzelheiten werden nicht bekannt; die Staatsanwaltschaft spricht lediglich von einem „tragischen Missverständnis“.	Eine Frau beobachtet, wie drei Männer in einen Kiosk einbrechen und alarmiert die Polizei. Die eintreffenden Beamt*innen fordern die Männer auf, herauszukommen. Dabei setzt einer der Einbrecher Reizgas gegen einen Polizisten ein. Dieser gibt einen Schuss ab und trifft den Täter in den Oberkörper; er verstirbt im Krankenhaus. Die beiden Komplizen werden festgenommen.	In den frühen Morgenstunden randaliert ein junger afghanischer Geflüchteter vor einer Bäckerei. Er wirft mit Steinen und verletzt mehrere Personen. Beim Eintreffen der Polizei greift er die Beamt*innen an und flieht. Als ein Beamter ihn festzunehmen versucht, attackiert er auch ihn. Der Polizist schießt daraufhin mehrfach auf ihn; zwei Treffer sind tödlich.
Opfer mit Schusswaffe	Nein (Messer)	Nein	Nein (Reizgas)	Nein (Steine,Schlagstock)
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte	Nein	Ja	Nein	Nein
Verletzte/getötete Beamte	Nein	Nein	Nein	Ja (verletzt)
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Ja	Nein	Nein

Polizeiliche Todesschüsse 2018

Fall	**5**	**6**	**7**	**8**
Name/Alter	unbekannter Mann, 38 J.	unbek. Geflüchteter, 24 J.	Robin L., 21 J.	unbekannter Mann, 25 J.
Datum	19.04.2018	30.05.2018	07.10.2018	19.10.2018
Ort/Bundesland	Langenberg/NRW	Flensburg/Schlesw.-Hol.	Bad Oldesloe/Schl.-Hol.	Kirchheim/Rheinl.-Pfalz
Szenarium	Die Polizei wird alarmiert, weil ein Mann von seinem Balkon Schüsse abgibt. Bei ihrem Eintreffen werden die Beamt*innen beschossen und mit einem Laser geblendet. Daraufhin wird ein SEK angefordert, welches die Wohnung stürmt. Als der Mann auf die Beamten zielt, wird er erschossen.	In einem Zug greift ein Mann eine mitreisende Bundespolizistin mit einem Küchenmesser an und verletzt sie. Als ein Mitreisender dazwischen geht, wird auch er angegriffen und schwer verletzt. Daraufhin schießt die Beamtin auf den Angreifer und trifft ihn tödlich.	Ein Mann mit einem Messer hält sich nahe einer Schwimmhalle auf. Als die eintreffenden Polizist*innen den Mann finden und ansprechen, geht er auf die Polizisten zu. Nach einem wirkungslosen Pfefferspray-Einsatz gibt ein Beamter einen Warnschuss ab; danach schießt ein anderer zweimal gezielt. Der Mann, ein psychisch kranker Obdachloser, stirbt vor Ort.	Per Notruf meldet eine Frau, ihr unter Drogen stehender Sohn habe einen psychotischen Schub und greife sie an. Als die Beamten in der Wohnung eintreffen, werden sie mit einer Schere angegriffen und verletzt. Daraufhin schießen beide; der Mann wird von sieben Schüssen getroffen und stirbt noch vor Ort. Auch seine zuvor von ihm schwer verletzte Mutter verstirbt.
Opfer mit Schusswaffe	Ja (Gaspistole, Laser)	Nein (Küchenmesser)	Nein (Messer)	Nein (Schere)
Schusswechsel	Ja	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte	Ja (SEK)	Nein	Nein	Nein
Verletzte/getötete Beamte	Ja (verletzt)	Ja (verletzt)	Nein	Ja (verletzt)
Vorbereitete Polizeiaktion	Ja	Nein	Nein	Nein

Polizeiliche Todesschüsse 2018

Fall	**9**	**10**	**11**	
Name/Alter	Hannes ?, 39 J.	unbekannter Mann, 28 J.	Rolf N., 74 J.	
Datum	28.10.2018	09.12.2018	16.12.2018	
Ort/Bundesland	Braunschweig/Nieders.	Georgenzell/Thüringen	Bochum/NRW	
Szenarium	Die Polizei wird zu einer nächtlichen Ruhestörung gerufen; beim Eintreffen zweier Zivilbeamter flüchten die Störer. Stattdessen kommt aus einem Nachbarhaus ein Mann mit einer Schusswaffe. Aufforderungen, diese niederzulegen, folgt er nicht, sondern geht auf die beiden Beamten zu. Daraufhin geben diese vier Schüsse auf ihn ab. Der Mann verstirbt noch vor Ort.	Ein Mann alarmiert die Polizei, weil er und eine Freundin seiner Tochter von deren Ex-Freund mit einem „pistolenähnlichen Gegenstand“ bedroht würden. Als die Polizei eintrifft, eröffnet der Mann sofort das Feuer auf die Beamten; einer schießt daraufhin zurück und verletzt ihn lebensgefährlich. Der Mann stirbt im Krankenhaus.	Ein Mann randaliert abends auf der Straße. Bei der Polizeikontrolle kommt es zu einem Gerangel, bei dem der Mann einen zunächst „nicht näher genannten Gegenstand aus dem Hosenbund zieht. Da er trotz Aufforderungen diesen nicht fallen lässt, schießt ein Beamter mehrfach auf den Mann und verletzt ihn tödlich. Der „Gegenstand“ entpuppt sich als pistolenähnliches Feuerzeug.	
Opfer mit Schusswaffe	Ja (Schreckschusspist.)	Ja	Nein (Pistolen-Feuerzeug)	
Schusswechsel	Nein	Ja	Nein	
Sondereinsatzbeamte	Nein	Nein	Nein	
Verletzte/getötete Beamte	Nein	Nein	Nein	
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	Nein	

Dicke Pakete

Anti-Terror-Gesetzgebung in der Schweiz

von Heiner Busch

Der schweizerische Bundesrat, die Regierung des Landes, will sowohl das strafrechtliche Anti-Terror-Instrumentarium als auch die präventiv-polizeilichen Befugnisse gegen „Gefährder" ausbauen. Das gerade neu gewählte Parlament wird sich im nächsten Jahr mit zwei umfangreichen Gesetzespaketen auseinandersetzen müssen.

Anders als in Deutschland ist das Repertoire an Anti-Terror-Gesetzen in der Schweiz bisher vergleichsweise klein. 2003 ratifizierte das Parlament zwar das UN-Übereinkommen gegen Terrorismusfinanzierung und fügte einen entsprechenden Artikel ins Strafgesetzbuch (Art. 260 quinquies StGB) ein, aber eine generelle Terrorismusstrafnorm lehnte es ebenso ab wie eine dem deutschen § 129a (terroristische Vereinigung) vergleichbare Strafbestimmung.

Wichtigstes strafrechtliches Instrument in diesem Bereich blieb der Art. 260ter StGB – „kriminelle Organisation" –, der 1994 als Folge der großen Aufregung über „organisierte Kriminalität" eingeführt worden war. Mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bedroht wird demnach die Beteiligung an oder die Unterstützung von Organisationen, „die ihren Aufbau und ihre personelle Zusammensetzung geheim (halten) und die den Zweck (verfolgen), Gewaltverbrechen zu begehen oder sich mit verbrecherischen Mitteln zu bereichern". Das gilt auch für ausländische Organisationen, wenn sie „ihre verbrecherische Tätigkeit ganz oder teilweise in der Schweiz" ausüben oder auszuüben beabsichtigen.

Noch in einem Bericht von Ende 2010 sah der Bundesrat keinen Bedarf für eine Ausweitung der Strafnorm.[1] Sie weise „weder Mängel noch

1 Bundesrat: Bericht über allfällige Änderungen der Strafnorm gegen das organisierte Verbrechen v. 10.12.2010, www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/news/2010/ref_2010-12-10.html

Lücken auf", die „Gerichtspraxis" fasse unter dem Begriff kriminelle Organisation „auch terroristische Gruppierungen".

Seine Wirksamkeit zeigte der Artikel vor allem als Türöffner für geheime Ermittlungsmethoden – von der Telekommunikationsüberwachung über den Lauschangriff bis hin zum Einsatz von V-Leuten und Verdeckten Ermittler*innen. Die Zahl der Verurteilungen blieb dagegen sowohl im Bereich der gewöhnlichen Kriminalität als auch des „Terrorismus" gering. Die Gerichte bewilligten zwar Auslieferungen von ehemaligen Mitgliedern der Roten Brigaden nach Italien, angeblichen Unterstützer*innen der ETA nach Spanien oder der TKP/ML nach Deutschland. Auf den Art. 260ter gestützte Ermittlungen gegen die kurdische PKK wurden dagegen eingestellt. 2018 scheiterte die Bundesanwaltschaft auch vor dem Bundesstrafgericht mit ihrer Anklage gegen Mitglieder der Tamil Tigers (LTTE), die nach Auffassung des Gerichts keine „kriminelle Organisation" darstellen. Das Verfahren hatte neun Jahre gedauert und Kosten von über vier Millionen Franken verursacht.[2]

Erfolglos waren in den Nullerjahren auch diverse Verfahren wegen angeblicher Unterstützung von Al Qaida geblieben.[3] Neuere Verurteilungen beziehen sich vor allem auf Internetpropaganda für islamistisch-terroristische Organisationen oder auf Versuche der Anwerbung von Dschihadist*innen oder richten sich gegen Dschihad-Rückkehrer*innen. Zum Teil stützen sich diese Urteile auch auf das „Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen Al Qaida und Islamischer Staat", das Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren oder Geldstrafen für die Beteiligung an den oder die Unterstützung der verbotenen Organisationen vorsieht.

Das Gesetz, das bis Ende 2022 befristet ist, war 2014 im Vorgriff auf das Nachrichtendienstgesetz (NDG) verabschiedet worden, das erst nach dem Referendum im September 2015 in Kraft trat. Das NDG regelt nicht nur die Überwachungsbefugnisse des Geheimdienstes, zu denen bei der Terrorismusbekämpfung auch die Telekommunikationsüberwachung und der Einsatz von Trojanern gehören. Es gibt dem Bundesrat auch die Kompetenz zum Erlass strafbewehrter Organisationsverbote. Allerdings liegt die Höchststrafe hier bisher bei drei Jahren.

---

2 NZZ-online v. 14.6.2018; das Urteil ist noch nicht rechtskräftig, die Bundesanwaltschaft hat Beschwerde beim Bundesgericht eingelegt.

3 vgl. Busch, H.: 200 Dollar und ein paar SMS, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 86 (1/2007), S. 71-77

Kriminalisierung des Vorfeldes

Geht es nach dem Bundesrat, so soll die gesetzgeberische Sparsamkeit beim Anti-Terror-Strafrecht nun definitiv vorbei sein. Die Schweiz soll das Europaratsübereinkommen zur „Verhütung des Terrorismus“ von 2005 samt dem Zusatzprotokoll von 2015 ratifizieren.[4]

Zu deren Umsetzung sieht der Entwurf vom September 2018 zunächst eine Verschärfung des Art. 260ter StGB vor. Bei der „kriminellen Organisation“ (Abs. 1) bleibt der bisherige Strafrahmen – Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe – erhalten. Allerdings soll das Tatbestandsmerkmal der Geheimhaltung von Aufbau und personeller Zugehörigkeit entfallen. Neu einführen will der Bundesrat eine Bestimmung über „terroristische Organisationen“ (Abs. 2), die durch den von ihr verfolgten Zweck definiert sein soll, nämlich „Gewaltverbrechen zu begehen, mit denen die Bevölkerung eingeschüchtert oder ein Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen genötigt werden soll“. Das setzt nicht voraus, dass die Organisation bereits entsprechende Straftaten begangen hätte. Der Tatbestand der Beteiligung an oder Unterstützung von solchen Organisationen ist auch nicht erst dann erfüllt, wenn sich eine Person an konkreten Gewaltverbrechen oder an deren Vorbereitung beteiligt oder diese unterstützt. Sowohl die Gewaltverbrechen selbst als auch „planmäßig konkrete technische oder organisatorische Vorkehrungen“ dazu (Art. 260bis StGB) sind auch heute schon strafbar. Die neue Strafnorm gegen „terroristische Organisationen“ kriminalisiert vielmehr das Vorfeld. Die Höchststrafe soll hier bei zehn Jahren liegen. Wenn „der Täter einen bestimmenden Einfluss in der Organisation“ ausübt, liegt der Strafrahmen sogar zwischen drei und zwanzig Jahren Haft.

Im Vorfeld konkreter strafbarer Handlungen bewegt sich auch der neue Art. 260sexies, der die Anwerbung für die Begehung eines Gewaltverbrechens, die Ausbildung an Waffen, Sprengstoff etc. und das Sich-Ausbilden-Lassen, „grenzüberschreitende Reisen“ für die Begehung von, Beteiligung an oder Ausbildung für solche Straftaten sowie die Finanzierung oder Organisierung solcher Reisen mit bis zu fünf Jahren Haft oder Geldstrafe bedroht. In Bezug auf die Anwerbung heißt es beispielsweise

4 Terrorismus und organisierte Kriminalität. Übereinkommen des Europarats, Botschaft und Entwurf v. 14.9.2018, in: Bundesblatt 2018, S. 6427-6539 (auch unter Geschäftsnummer 18.071 auf www.parlament.ch)

in der „Botschaft“ des Bundesrats, es sei für die Strafbarkeit nicht erforderlich, dass „ein mit der Rekrutierung im Zusammenhang stehender konkreter Terrorakt in seinen Konturen bereits erkennbar“ sei. Die Anwerbung müsse auch nicht erfolgreich sein. Es reiche, dass die angeworbene Person „das Vorgehen und Bestreben des Täters zumindest zur Kenntnis nimmt“.

Neben den Verschärfungen im „Kernstrafrecht“ will der Bundesrat auch die Höchststrafe für die Beteiligung an oder die Unterstützung von verbotenen Organisationen von bisher drei auf fünf Jahre heraufsetzen. Der Bundesrat kann ein Verbot nach Anhörung der zuständigen Parlamentskommissionen selbst verfügen. Immerhin muss sich ein Verbot weiterhin auf einen Sanktionsbeschluss der Vereinten Nationen stützen. Strafbar soll nach dem neu gefassten Art. 74 NDG aber nicht nur die Unterstützung oder Propaganda für eine solche Organisation, sondern auch für ihre Ziele sein.

Für Ausländer*innen sollen Verurteilungen nach den neuen Bestimmungen des StGB und des NDG „unabhängig von der Höhe der Strafe“ automatisch zu einer Landesverweisung und einer Einreisesperre von fünf bis fünfzehn Jahren führen. Nicht verwunderlich gehören zu diesem Paket auch die Vereinfachung der internationalen Rechtshilfe sowie die Aufnahme der neuen Strafbestimmungen in die Deliktkataloge der Strafprozessordnung für die Telekommunikationsüberwachung und die verdeckte Ermittlung.

Präventivpolizeilicher Zwang

Mit der strafrechtlichen Vorverlagerung will es der Bundesrat nicht bewenden lassen. Im Mai präsentiert Justizministerin Karin Keller-Suter ein umfangreiches Paket von präventivpolizeilichen Zwangsmaßnahmen gegen „terroristische Gefährder*innen“,[5] die im „Bundesgesetz über Maßnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit“ (BWIS) verankert werden sollen.

In seiner ursprünglich 1998 in Kraft getretenen Fassung beinhaltete dieses Gesetz die rechtliche Grundlage für die Tätigkeit des Inlandsgeheimdienstes, der zu dieser Zeit noch zum Bundesamt für Polizei gehör-

5 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement: Medienmitteilung v. 22.5.2019; Polizeiliche Massnahmen gegen Terrorismus. Botschaft und Entwurf v. 22.5.2019, in: Bundesblatt 2019, S. 4751-4876 (Geschäftsnummer 19.032 unter parlament.ch)

te. 2009 wurde der Inlands- mit dem Auslandsgeheimdienst zum Nachrichtendienst des Bundes vereinigt und beim Verteidigungsministerium angesiedelt. Mit dem Nachrichtendienstgesetz von 2015 wurden die staatsschützerisch-geheimdienstlichen Aspekte aus dem BWIS gestrichen. Übrig blieben Regelungen zur Personensicherheitsüberprüfung, zum Schutz von Diplomat*innen und Amtsträger*innen und von Gebäuden des Bundes sowie ein Teil der Maßnahmen gegen Sportfans, die 2006 im Vorfeld der Fußball-Europameisterschaft eingeführt worden waren. Die nun gegen „Gefährder*innen" geplanten Befugnisse entsprechen in Teilen denen, die gegen Sportfans in Anschlag gebracht werden, gehen aber darüber hinaus.

Der Entwurf sieht eine umfangreiche Erhebung, Bearbeitung und Übermittlung von Informationen vor – einschließlich Daten zu Gesundheit und „religiösen und weltanschaulichen Ansichten und Tätigkeiten". Bedienen will man sich auch bei den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Integrationsfachstellen, Fremdenpolizeien und beim Staatssekretariat für Migration.

Die Spanne der vorgesehenen Zwangsmaßnahmen reicht von der Pflicht zur Teilnahme an einem Gespräch mit einer „Fachperson" und zu regelmäßigen Meldungen bei der Polizei über Kontaktverbote, Ein- und Ausgrenzungen (d. h. dem Verbot, sich aus einem bestimmten Bereich zu entfernen oder ihn zu betreten), Ausreiseverbote verbunden mit dem Einzug des Passes bis hin schließlich zur „Eingrenzung auf eine Liegenschaft", also zum Hausarrest.

Das Bundesamt für Polizei (Fedpol) soll all diese Maßnahmen verfügen. Die kantonalen Polizeibehörden und der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) können sie beantragen. Mit Ausnahme des Hausarrestes können diese Maßnahmen gegen Personen ab zwölf Jahren verhängt werden. Sie können zunächst für sechs Monate angeordnet und dann um weitere sechs Monate verlängert werden. Für den Hausarrest muss die betroffene Person 15 Jahre alt sein. Er kann für drei Monate verhängt und dann zweimal – ebenfalls um je drei Monate – verlängert werden. Zur Kontrolle, ob die diversen Verbote und der Hausarrest eingehalten werden, kann das Fedpol zudem eine elektronische Überwachung über die Standortdaten des Mobiltelefons oder durch eine elektronische Fußfessel anordnen.

Wer aber sind die „Gefährder*innen“?

Wie viele Personen von den präventiven Maßnahmen betroffen sein könnten, ist unklar. Am 24. Mai 2019 gab der NDB bekannt, dass er derzeit 66 Personen als „Risikopersonen“ einstuft, die „aufgrund ihrer terroristischen Motivation und Aktivitäten ein erhöhtes Risiko und eine primäre Bedrohung für die innere und äußere Sicherheit der Schweiz darstellen.“[6] Was notwendig ist, um vom NDB als Risikoperson oder vom fedpol als „Gefährder*in“ angesehen zu werden, bleibt auch dann unklar, wenn man die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Definition zu Rate zieht: „Als terroristische Gefährderin oder terroristischer Gefährder gilt eine Person, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden muss, dass sie oder er eine terroristische Aktivität ausüben wird“, so der künftige Art. 23e BWIS.

Das wichtigste Wort in diesem Satz lautet „wird“. Ob eine Person als Gefährder*in eingestuft wird, entscheidet sich nämlich nicht aufgrund dessen, was sie in der Vergangenheit getan hat, sondern aufgrund einer polizeilich-geheimdienstlichen Prognose darüber, was sie in Zukunft tun „wird“ oder besser gesagt: tun könnte. Gefährder*innen sind nicht Beschuldigte einer Straftat, die ihnen im Rahmen eines Strafverfahrens entweder nachgewiesen werden kann oder nicht. Im präventivpolizeilichen Bereich gibt es keine Unschuldsvermutung. Die Betroffenen können zwar gegen diese Maßnahmen Beschwerde führen, aber die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts dürfte zudem mehrere Monate auf sich warten lassen. Nur der Hausarrest soll einer richterlichen Anordnung bedürfen – und zwar durch das Zwangsmaßnahmengericht des Kantons Bern, das ansonsten für strafprozessuale Zwangsmaßnahmen von der Verhaftung bis zur Telefonüberwachung zuständig ist. Praktisch ist die Beweislast hier jedoch umgekehrt: Die Betroffenen müssten nachweisen oder mindestens glaubhaft machen, dass sie *in der Zukunft* keine „terroristische Aktivität“ ausüben werden. Wie aber soll das gehen?

Ein bisschen Präventivhaft

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektor*innen (vergleichbar mit der deutschen Innenministerkonferenz) hatte im Zuge der

6 NDB: Medienmitteilung v. 24.5.2019

Debatte über den Vorentwurf des Ministeriums auch eine „gesicherte Unterbringung für Gefährder“ in Betracht gezogen. Praktisch wäre das nichts anderes als eine Präventivhaft gewesen. Wenigstens von diesem Vorhaben haben Bund und Kantone sich zumindest vorerst verabschiedet, nachdem der Zürcher Rechtsanwalt und Professor Andreas Donatsch in einem Gutachten erklärt hatte, dass diese „Unterbringung“ nicht mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar ist.[7]

Eine präventive administrative Haft wird es daher nur für die nichtschweizerischen „Gefährder*innen“ geben. Für die Ausschaffungshaft wird im Ausländergesetz ein neuer Haftgrund eingeführt: Ohne Strafverfahren können dann Ausländer*innen inhaftiert werden, wenn sie „Erkenntnissen“ von fedpol oder des NDB zufolge die „innere oder äußere Sicherheit der Schweiz“ gefährden. So einfach ist das.

7 Donatsch, A.: Umgang mit gefährlichen Personen. Mögliche gesetzgeberische Lösungen auf Stufe Bund und Kantone. Rechtsgutachten zuhanden der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Zürich 4. April 2019

Inland aktuell

5G-Netz: „Hürden bei der Überwachung“

Nach der Versteigerung von Frequenzen bauen die Mobilfunkbetreiber das neue 5G-Netzwerk auf.[1] Diese fünfte Mobilfunkgeneration gilt wegen ihres Konzepts des „Privacy by Design“ als besonders sicher. Verbindungen können im Ende-zu-Ende-Verfahren verschlüsselt werden, auch die Gerätenummern der Telefone und die eindeutige Identifikation der SIM-Karten werden verschlüsselt übertragen. Unter 5G können Handys außerdem verdächtige Funkzellen erkennen. Dadurch werden die derzeit genutzten IMSI-Catcher zur Lokalisierung und zum Abhören in der Nähe befindlicher Telefone unbrauchbar.

Den Polizeien und Geheimdiensten bereiten die neuen Möglichkeiten zur Verschlüsselung und Anonymisierung Kopfzerbrechen. Das deutsche Bundesministerium des Innern (BMI) beklagt „zusätzliche technische Hürden bei der Überwachung der Telekommunikation und der Umsetzung technischer Ermittlungsmaßnahmen“ und kündigt „Anpassungen“ der Telekommunikationsgesetze an.[2] So sollen demnächst die Telekommunikations-Überwachungsverordnung und die Technische Richtlinie zur Umsetzung gesetzlicher Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation (TR TKÜV) überarbeitet werden.

Technische Standards für 5G werden im Europäischen Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI) diskutiert, das wiederum dem weltweiten 3rd Generation Partnership Project (3GPP) zuarbeitet. Das 3GPP gehört zur Internationalen Telekommunikationsunion der Vereinten Nationen, deren Spezifikationen auch von den dort beteiligten Ländern übernommen werden. Bis Dezember dieses Jahres will das ETSI neue Möglichkeiten zur Überwachung von 5G ausarbeiten. Dieser Vorschlag wird dann von den Vereinten Nationen im 3GPP behandelt, das bis Juni 2020 einen verbindlichen Standard definieren will.

1 www.etsi.org/technologies/5g
2 BT-Drs. 19/12117 v. 31.7.2019

Nach derzeitigem Stand wird die 5G-Telefonie dann doch nicht Ende-zu-Ende verschlüsselt. Dafür haben unter anderem das Bundeskriminalamt, das Bundesamt für Verfassungsschutz sowie das bayerische und das niedersächsische Landeskriminalamt gesorgt, die an den internationalen Abhörarbeitsgruppen teilnehmen. Um den Druck auf die dort auch vertretenen Netzbetreiber zu erhöhen, hat das BMI seit Juni dieses Jahres auch die Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich (ZITiS) in das ETSI und das 3GPP entsandt. (Matthias Monroy)

Neues zu den Polizeigesetzen

In Hamburg wird voraussichtlich im November ein neues Polizeigesetz verabschiedet. Bestimmendes Thema im Innenausschuss war der geplante „Palantir-Paragraf".[3] Damit würde eine gesetzliche Grundlage für automatisierte Datenanalyse im großen Stil geschaffen. Die Polizei dürfte dann Software einsetzen, um ihre Datenbanken zu durchforsten und vorbeugend „Beziehungen oder Zusammenhänge zwischen Personen, Personengruppierungen, Organisationen, Institutionen, Objekten und Sachen" zu ermitteln. Die Regelung könnte bundesweit zum Prototyp für automatisierte Datenanalyse werden. Gegen eine vergleichbare Regelung in Hessen klagt derzeit die Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF).[4]

Eine regionale Besonderheit hat der rot-grüne Senat der Hansestadt noch eingefügt: Nach dem G20-Gipfel kaufte die Hamburger Polizei Gesichtserkennungs-Software ein, um das massenhaft erlangte Foto- und Videomaterial auszuwerten. Der dortige Datenschutzbeauftragte hielt das für unzulässig, er ordnete den sofortigen Stopp an. Diese Anordnungsbefugnis würde er mit dem neuen Polizeigesetz – sollte es in der jetzigen Version verabschiedet werden – nun verlieren. Eine Privilegierung der Polizei gegenüber anderen öffentlichen Stellen, die die im Innenausschuss eingeladenen Jurist*innen kritisierten.

In Bayern wurde bereits vor zwei Jahren ein neues Polizeigesetz verabschiedet, seither genügen geringfügige Ordnungswidrigkeiten, um eine Person wochenlang „präventiv" einzusperren. Die von Innenminister Joachim Hermann (CSU) eingesetzte Prüfkommission zum bayeri-

3 https://netzpolitik.org/2019/hamburg-plant-ein-neues-polizeigesetz-mit-palantir-paragraf

4 https://freiheitsrechte.org/pm-vb-hessen

schen Polizeigesetz (PAG) stellte kürzlich in München ihren Abschlussbericht vor. Demnach sind vor allem Nichtdeutsche von der neu geschaffenen Präventivhaft betroffen, in mehreren Fällen handelt es sich um Personen, die in Asylunterkünften lebten. Als Grund für die Präventivhaft wird beispielsweise „Trunksucht“ und „Zechbetrügereien“ angeführt.[5] Es sind mehrere Klagen gegen das PAG anhängig.

Nach Bayern und Baden-Württemberg haben auch NRW, Niedersachsen, Sachsen und Brandenburg neue Polizeigesetze verabschiedet. Der Gegenprotest erreichte nirgends die Größe der 40.000, die im Mai 2018 in München auf die Straße gingen, dennoch gab es Teilerfolge: In Brandenburg handelte die Linksfraktion den Staatstrojaner aus dem ursprünglichen Entwurf raus. In Mecklenburg-Vorpommern steht ein neues Polizeigesetz kurz vor der Verabschiedung, im Saarland liegt ein Entwurf vor. (Marie Bröckling)

Ein Gesetz für das Bewachungsgewerbe?

Im Koalitionsvertrag vom März 2018 hatten SPD und CDU/CSU eine „Neuordnung der Regelungen für das private Sicherheitsgewerbe in einem eigenständigen Gesetz“ vereinbart.[6] In der Antwort auf eine Anfrage der FDP spricht die Bundesregierung nun von „internen Erörterungen der beteiligten Ressorts“.[7]

Bereits 2016 hatte der Bundestag das Recht des Bewachungsgewerbes verschärft.[8] Anlässlich des Fehlverhaltens von Angestellten, die in Flüchtlingsunterkünften eingesetzt waren, wurden die Anforderungen an die Qualität und Zuverlässigkeit von Unternehmern wie Angestellten in bestimmten Bereichen erhöht. Außerdem wurde die Einrichtung eines Bewacherregisters beschlossen, in dem Daten zu den im Gewerbe Tätigen, ihrer Qualifikation und Zuverlässigkeit gespeichert werden sollten.[9] Gegen eine weitere Regulierung hat die Branche nichts einzuwenden – im Gegenteil. Statt der traditionellen Regelung in § 34a Gewerbeordnung möchte sie ein „Sicherheitsgesetz“, um kleinere, als unseriös ange-

5 https://netzpolitik.org/2019/bayerisches-polizeigesetz-19-personen-wochenlang-in-praeventivgewahrsam
6 www.spd.de/aktuelles/detail/news/unser-land-voranbringen/12/03/2018/, Z. 5941
7 BT-Ds. 19/12391 v. 14.8.2019
8 Gesetz zur Änderung bewachungsrechtlicher Vorschriften v. 4.11.2016, BGBl. I, S. 2456
9 Zeit.de v. 21.8.2019

sehene Unternehmen vom Markt zu drängen und so den Ruf des Gewerbes zu verbessern. Und sie möchte eine Übertragung der politischen Zuständigkeit vom Wirtschafts- auf das Innenministerium.[10]

In einem Positionspapier zur Bundestagswahl 2017 argumentierte der Branchenverband BDWS, dass der Staat „kein Sicherheitsmonopol" habe, und forderte „spezialgesetzliche Regulierungen" für den Einsatz von Bewachungsunternehmen „beim Schutz von Großveranstaltungen, Schutz von Flüchtlingsunterkünften, Schutz des Öffentlichen Personenverkehrs und von anderen Einrichtungen in den Kritischen Infrastrukturen." Nur so ließen sich „Anforderungen an die Leistungsfähigkeit, Organisation, Qualifizierung sowie Ausstattung der privaten Sicherheitsdienste zwingend festlegen."[11] Ergänzend sagte Verbandspräsident Gregor Lehnert: „Eine qualitativ hochwertige Sicherheitsdienstleistung kann und darf nicht nach dem niedrigsten Preis ausgeschrieben werden. Diese Praxis muss mit dem geplanten Sicherheitsgesetz der Bundesregierung nachhaltig verändert werden."[12]

Für eine solche umfassende Neuregelung sieht die Bundesregierung jedoch im Moment offensichtlich keine Notwendigkeit. Die Antworten auf die Fragen der FDP sind jedenfalls wenig konkret. Man wiederholt die Ankündigungen des Koalitionsvertrags, lobt aber gleichzeitig die bestehenden Regelungen: „Die Regelungen im Gewerberecht zielen darauf ab, einerseits die Gewerbefreiheit zu gewährleisten, andererseits potenzielle Gefahren, die von dem Gewerbetreibenden und seinem Wachpersonal ausgehen können, abzuwehren. Bei der Regulierung des privaten Sicherheitsgewerbes unter dieser Zielsetzung sind aus der Sicht der Bundesregierung keine Probleme aufgetreten." (Benno Kirsch)

Bundesverwaltungsgericht bestätigt Kennzeichnungspflicht für Polizist*innen

In neun Bundesländern gibt es derzeit eine Kennzeichnungspflicht für Polizist*innen, Brandenburg ist eines davon. Doch zwei Polizeibeamte wollten das nicht hinnehmen und klagten. Sie sahen sich in ihrem Recht

10 Wirtschaftswoche (wiwo.de) v. 17.5.2018
11 BDSW: Deutschland sicherer machen, www.bdsw.de/presse/ v. 18.5.2017
12 BDSW: Pressemitteilung v. 17.5.2017

auf informationelle Selbstbestimmung verletzt. Am 26. September 2019 scheiterten sie damit vor dem Bundesverwaltungsgericht.[13]

Die in Brandenburg seit 2013 geltende Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamt*innen ist verfassungsgemäß, sowohl was Namensschilder als auch Kennzeichen wie Nummern bei geschlossenen Einheiten angeht. Damit bestätigt das Bundesverwaltungsgericht, was bereits das Verwaltungsgericht Potsdam und das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg in vorigen Instanzen feststellten: Das Interesse der Bürger*innen an einer transparenten Polizei übersteige den Eingriff in die Privatsphäre der Beamt*innen. Der „Gedanke der leichteren Aufklärbarkeit von Straftaten oder Dienstpflichtverletzungen von uniformierten Polizeibeamten und damit auch der Gesichtspunkt der Prävention (tritt) in den Vordergrund", urteilte das Gericht und wies so die Revision der Beamten zurück.

In Nordrhein-Westfalen hat der Landtag 2017 die Kennzeichnungspflicht weniger als ein Jahr nach ihrer Einführung wieder abgeschafft.[14] CDU-Innenminister Herbert Reul beurteilte die individualisierte Kennzeichnung als Ausdruck des Misstrauens gegenüber den Beamt*innen. Für eine Kennzeichnungspflicht spricht laut Rechtswissenschaftler*innen jedoch, dass sie das Vertrauen in die Polizei stärken, zur Deeskalation beitragen und die Bürgernähe erhöhen können.[15] Das Bundesverwaltungsgericht fand noch einen weiteren Vorteil: „Wegen der Möglichkeit der Identifizierung ist auch gewährleistet, dass die Vielzahl rechtmäßig handelnder Beamter von einer Einbeziehung in Ermittlungen verschont bleibt." (Anna Biselli)

---

13 Bundesverwaltungsgericht: Urteil v. 26.9.2019 Az.: 2 C 32.18; s.a. Pressemitteilung 67/2019 v. 26.9.2019 (www.bverwg.de)

14 https://polizei.nrw/artikel/nrw-schafft-die-individualisierte-kennzeichnung-ab

15 so u.a. Winkler, D.; Zeccola, M.: Keine Stigmatisierung, sondern eine Selbstverständlichkeit, auf Legal Tribune Online v. 25.9.2019, www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverwg-2-c-32-18-polizei-gewalt-kennzeichnungspflicht-buerger

Meldungen aus Europa

Prüm mit Gesichtsbildern

Die Europäische Union arbeitet am Abgleich von Gesichtsbildern. Hierzu werden die Prüm-Beschlüsse, die als Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Terrorismus, grenzüberschreitender Kriminalität und als illegal eingestufter Migration gerechtfertigt wurden, ausgebaut. Im Bereich der Biometrie ist das Prüm-Verfahren derzeit auf DNA- und Fingerabdruck-Daten beschränkt.

Das Ausbau-Vorhaben ist Teil des Programms „Next Generation Prüm" („Prüm.ng"), das die EU anlässlich des zehnjährigen Bestehens der EU-Prüm-Beschlüsse im vergangenen Jahr begonnen hat.[1] Dabei sollen Datenformate, Abfrageverfahren und der Folgeschriftverkehr vereinfacht werden. Geplant sind auch weitere Datenkategorien zum Austausch unter den Mitgliedstaaten. Hierzu hat die Kommission das Beratungsunternehmen Deloitte mit einer Machbarkeitsstudie beauftragt, die im November vorliegen soll. In einem „Zwischenergebnis" bekräftigt Deloitte jedoch die geplante Erweiterung.[2]

Auch die Mitgliedstaaten arbeiten an dem Projekt „Next Generation Prüm". Hierfür hat der Rat drei „Fokusgruppen" gestartet. Sie arbeiten zu den Bereichen DNA-Daten (Leitung: Deutschland), Fingerabdrücke sowie Gesichtsbilder (Leitung beide: Österreich). In der „Fokusgruppe Gesichtsbilder" hat das BKA über sein eigenes Gesichtserkennungssystem berichtet, mit dem seit 2008 mehr als vier Millionen Lichtbilder der INPOL-Datei durchsucht werden.

Noch keine Position hat die Bundesregierung zu Plänen, auch Drittstaaten im Rahmen des Vertrags von Prüm den Abgleich biometrischer Daten zu ermöglichen. Auch dies hatte der Rat in seinen Schlussfolgerungen zum zehnjährigen Bestehen der Prüm-Beschlüsse ins Spiel gebracht und Europol mit einer Prüfung beauftragt. „DNA- und daktyloskopische Datenabgleiche" könnten dann mit jenen Ländern erfolgen,

1 Ratsdok. 10550/18 v. 5.7.2018
2 Antwort auf die BT-Drs. 19/12531 v. 4.9.2019

mit denen Europol ein operatives Abkommen geschlossen hat. Entsprechende Verhandlungen hat die Kommission jetzt auch mit Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Tunesien und der Türkei begonnen.[3] Nach dem Brexit könnte auch Großbritannien auf diese Weise Teil der Prüm-Beschlüsse bleiben. (Matthias Monroy)

Neues Register: Wer ist Terrorist?

Die EU hat ein neues Informationssystem zu „terroristischen Bedrohungen" eingerichtet.[4] In einem „justiziellen Terrorismusregister" (Judicial Counter-Terrorism Register, CTR) werden seit dem 1. September 2019 Daten aus eröffneten und rechtskräftig abgeschlossenen Strafverfahren gespeichert. Die Datei wird bei Eurojust geführt, der EU-Agentur für die justizielle Zusammenarbeit in Strafverfahren mit Sitz in Den Haag.

Die zuständigen nationalen Justizbehörden sind nun aufgefordert, entsprechende Meldungen an Eurojust zu machen. Das neue Antiterror-Register soll jedoch auch „rechts- und linksextremistische Gruppierungen" in Europa erfassen. Sämtliche Daten werden in einem Fallbearbeitungssystem bei Eurojust zentral gespeichert. Sucht ein Mitgliedstaat in dem System, erfolgt eine Mitteilung zunächst im Treffer/Kein Treffer-Verfahren. Liegt ein Hinweis vor, kann der jeweils betroffene Mitgliedstaat die Freigabe der hinterlegten Informationen beantragen. Eurojust bietet den nationalen Justizbehörden außerdem eine „proaktive Unterstützung" an. Die gesammelten Informationen werden durchsucht und auf „Querverbindungen" überprüft. Findet Eurojust eine Übereinstimmung, etwa ähnliche Ermittlungen oder Verurteilungen, wird die zuständige Staatsanwaltschaft davon unterrichtet. Die Agentur will auf diese Weise „Personen und Gruppierungen" identifizieren, gegen die in Fällen „mit potenziell grenzübergreifender Dimension ermittelt" wird.

Genau genommen ist das Antiterror-Justizregister keine neue Datenbank. Das bestätigt auch das Bundesinnenministerium und schreibt, dass es sich eigentlich um eine Umsetzung einer bestehenden Übermittlungsverpflichtung der Mitgliedstaaten handelt. Der zugrunde liegende Beschluss datiert aus dem Jahr 2005.[5] Bis 2018 wurde Eurojust von den

3 https://ec.europa.eu/germany/news/20180605-europol_de
4 www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2019/2019-09-05.aspx
5 BT-Drs. 19/7310 v. 24.1.2019; Beschluss 2005/671/JI v. 20.9.2005 in: Amtsblatt der EU L 253 v. 29.9.2005

nationalen Behörden jedoch nur über insgesamt 580 Fälle informiert. Entsprechender Druck für das neue Register kam deshalb nicht nur von der EU-Kommission, sondern auch von dem vor zwei Jahren eingerichteten Antiterror-Sonderausschuss des Europäischen Parlaments.

Unklar ist, wie sich das „justizielle Terrorismusregister" von bestehenden Datenbanken unterscheidet. Schon 2012 hat die EU das „Europäische Strafregisterinformationssystem" (ECRIS) gestartet, in dem ebenfalls Informationen über Vorstrafen gespeichert sind. Erst kürzlich wurde das ECRIS um eine neue Funktion erweitert.[6] Gespeichert werden nicht mehr nur Staatsangehörige aus EU-Mitgliedstaaten, sondern auch Drittstaatsangehörige und Staatenlose. (Matthias Monroy)

Migrationsagenda: Hotspots und Abschiebungen

Am 16. Oktober 2019 hat die EU-Kommission einen neuen „Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda" veröffentlicht, eine „Zwischenbilanz … nach vier Jahren", so der Titel der zugehörigen Pressemitteilung.[7] Der scheidende EU-Kommissar für Inneres und Migration, Dimitris Avramopoulos, betont darin die „strukturellen und operativen Grundlagen", die für ein umfassendes europäisches Migrationssystem gelegt worden seien.

Dabei zielen er und seine Kommission besonders auf das „Hotspot-Konzept" ab, das die EU im Rahmen der Migrationsagenda von Mai 2015[8] entworfen hatte und das ursprünglich als „Solidaritätsmechanismus" kommuniziert worden war. Mitgliedstaaten an den Außengrenzen, die mit einem „außergewöhnlichen Migrationsdruck" konfrontiert sind, sollten durch die Schaffung einer Plattform zum kontrollierten Eingreifen operativ unterstützt werden.[9] Die EU-Grenzschutzagentur Frontex und das Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) sollten dafür Beamt*innen entsenden.

---

6 www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/04/09/exchanging-criminal-records-eu-agrees-a-reformed-ecris-system

7 COM (2019) 481 final v. 16.10.2019; Pressemitteilung v. 16.10.2019 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_19_6075)

8 COM (2015) 240 final v. 13.5.2015; Dokumente, Presseerklärungen etc. seit 2015 unter https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en

9 s. das „Factsheet" der Kommission v. 9.9.2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_de.pdf

Seit der EU-Türkei-Erklärung vom 18. März 2016[10] haben die griechischen „Hotspots“ ihre Funktion jedoch grundlegend geändert. Sie sind von (geplanten) „Erstaufnahmelagern“ zu „Abschiebezentren“ geworden. Dies folgt auch aus der ersten Regelung der Erklärung: „Alle neuen irregulären Migranten, die ab dem 20. März 2016 von der Türkei auf die griechischen Inseln gelangen, werden in die Türkei rückgeführt.“ Die EU-Kommission und die Bundesregierung beklagen die unzureichende Zahl der Abschiebungen seit Annahme der Erklärung: Vom 21. März 2016 bis zum 16. September 2019 sind insgesamt 1.902 Menschen in die Türkei zurückgeführt worden.[11] Gerade einmal hundert Abschiebungen habe es in den ersten neun Monaten 2019 gegeben.

Das hänge unter anderem „mit den derzeit langwierigen Asylverfahren in Griechenland zusammen“, schreibt die Kommission in ihrem „Fortschrittsbericht“. Asylrechtsverschärfungen in Griechenland könnten Abschiebungen künftig erleichtern und deren Zahl ansteigen lassen. Eine entsprechende Gesetzesinitiative hat die griechische Regierung bereits vorgelegt. Zahlreiche Organisationen stellen fest, dass der Entwurf grundlegende Garantien und Rechte von Geflüchteten missachte, gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung sowie gegen EU- und nationales Recht verstoße.[12]

Der „Fortschrittsbericht“ der Kommission erschien eine Woche nach Beginn des türkischen Einmarschs in Nordsyrien, der erneut zur Vertreibung Hunderttausender geführt hat. Dazu nimmt die Kommission nicht Stellung – weder in der Presseerklärung noch in dem Bericht selbst. Dort heißt es statt dessen nach wie vor: „Die Türkei ist ein wichtiger Partner für die EU, auch bei der Migrationssteuerung im östlichen Mittelmeerraum.“ (Clara Anne Bünger)

---

10 siehe die als Presseerklärung des Europäischen Rates veröffentlichte Vereinbarung: www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement

11 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_eu-turkey_en.pdf

12 siehe die Presseerklärung des griechischen Flüchtlingsrats v. 23.10.2019: www.gcr.gr/en/news/press-releases-announcements/item/1285-press-release; einen Überblick über die geplanten Regelungen gibt auch Human Rights Watch: Nachricht v. 29.10.2019: www.hrw.org/news/2019/10/29/greece-asylum-overhaul-threatens-rights

Literatur

Zum Schwerpunkt

Zu den weitgehend unbekannten Feldern der deutschen „Sicherheitsarchitektur“ gehört der Zoll. Nicht, dass die Bürger*innen ihn nicht kennen würden, denn er ist durchaus präsent. Aber das Wissen über die Institution Zoll ist gering. Das gilt in besonderem Maße für die wissenschaftliche und öffentliche Beschäftigung mit ihm. Das Desinteresse am Zoll mag damit zusammenhängen, dass er sich als Teil der Finanzverwaltung mit den grenzüberschreitenden Warenströmen beschäftigt und darauf achten soll, dass Zölle und Steuern in die Staatskasse korrekt abgeführt werden. Wenn auch der Schmuggel der kleinen Leute (Kaffee, Zigaretten, Alkohol) zum bürgerlichen Alltag gehört(e), so stand die Legitimität von Zöllen und Steuern, die das Gemeinwesen finanzieren sollen, grundsätzlich nicht infrage. Vielleicht rührt die unhinterfragte Legitimität des Zolls aus diesem Zusammenhang.

Nun haben sich die Aufgaben des Zolls in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verändert. Einerseits sind die Zollgrenzkontrollen an den EU-Binnengrenzen entfallen, andererseits hat die globale ökonomische Verflechtung erheblich zugenommen, so dass von einer Abnahme zollrelevanten Handels nicht die Rede sein kann. Andererseits sind dem Zoll in den vergangenen Jahren neue Aufgaben übertragen worden, die seine Zuständigkeit weit über Grenz- und Importkontrollen hinaus ausdehnen. Liegt noch die Exportkontrolle nahe am traditionellen Tätigkeitsbereich, so erweiterte sich die Bedeutung des Zolls erheblich, seit er mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit, der Einhaltung des Mindestlohnes und der Bekämpfung der Geldwäsche beauftragt wurde. Auch in diesen Feldern geht es um Einnahmen und potenzielle Einnahmeverluste des Staates (oder der Sozialversicherungen), womit seine Zuständigkeit sachlich begründet wird. Bereits der alte Zoll stellte eine „Sonderpolizei“ des Bundes dar, und durch den grenzüberschreitenden Charakter der Betäubungsmittelkriminalität nahm die kriminalistische Relevanz und die Kooperation mit den Polizeien im Inland seit den 1970er Jahren zu. Aber erst die neuen Aufgaben verwandelten ihn in eine im Inland

operierende Polizei, die in verschiedenen Bereichen (Baustellen, Arbeitsstätten, Finanztransaktionen) aufgrund von Sonderrechten tätig wird, die zum Teil weit über die polizeilichen Befugnisse hinausgehen. Diese Verwandlung einer ursprünglich primär fiskalisch mit dem Außenwirtschaftsverkehr zu einer im Innern mit der Kriminalitätskontrolle befassten Behörde ist von der kritischen Öffentlichkeit bisher nur am Rande, von der Wissenschaft so gut wie nicht zur Kenntnis genommen worden.

Müller, Volker: *Der Zoll, in: Voigt, R. (Hg.): Handbuch Staat, Wiesbaden 2018, S. 939-952*
Für den Kontext, in dem der Zoll hier von Interesse ist, ist der Aufsatz von Müller nur durch das interessant, was er verschweigt. Seine Ausführungen enden mit dem Satz: „Der Zoll ist das Bindeglied zwischen Bürgern, Wirtschaft und Staat und versteht sich im legalen Raum weniger als das ‚Gegenüber', sondern vielmehr als der Fördernde und hilfreich zur Seite stehende Partner." Der Geldwäschebekämpfung durch den Zoll widmet der Autor weniger als drei (lapidare) Zeilen. Der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit" räumt er immerhin eine dreiviertel Seite ein. Sie leiste einen „Beitrag zur Gleichbehandlung aller Arbeitgeber und Arbeitnehmer und sorgt für eine regelkonforme Belastung aller Beteiligten und damit auch für die vom Gesetzgeber vorgesehene Zahlung der Sozialabgaben und der Steuern." Angesichts dieser kritiklosen Beschreibung wundert es nicht, dass der Autor kein Wort zur Fernmeldeüberwachung durch den Zoll, nichts zu den Dateien des Zolls oder zu den Formen der Kooperation mit den Polizeien schreibt.

Nolte, Rüdiger: *Der Zoll. Die Vielfalt als strategische Basis eines funktionalen Systemdesigns, in: Lange, Hans-Jürgen; Wendekamm, Michaela (Hg.): Die Verwaltung der Sicherheit, Wiesbaden 2018, S. 183-204*
Eine weitere kritikfreie Abhandlung zum Zoll, hier aus organisationswissenschaftlicher Perspektive. Hinter dem sprachlichen Aufwand muss man lange nach der Wirklichkeit des Zolls suchen. Die Errichtung der Generalzolldirektion 2016 wird als zukunftsweisender Meilenstein der Organisationsentwicklung gefeiert. Fazit: „Durch die gewählte Form der Innendifferenzierung wird die Gesamtorganisation Zoll in die Lage versetzt, … die Problemlösungs-, Lern- und Anpassungsfähigkeit des Systems signifikant zu erhöhen und dessen Funktionalität im Interesse des gesamtgesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Nutzens nachhaltig sicherzustellen." (S. 203) Für CILIP-Leser*innen uninteressant.

Aus dem Netz

https://www.zoll.de

Die offizielle Internetpräsenz des Zolls ist umfassend, wobei sich die Mehrzahl der Informationen auf zollrechtliche Bestimmungen und Verfahren im engeren Sinne bezieht. Im Hinblick auf die Institution „Zoll“ finden sich interessante Angaben in der Rubrik „Der Zoll“. Dort werden die herkömmlichen Aufgaben unter „Einnahmen für Deutschland und Europa“ vorgestellt. Aufschlussreicher für den neuen Zoll sind die beiden anderen Bereiche „Schutz für Bürger, Wirtschaft und Umwelt“ und „International“. Die internationalen Aufgaben des Zolls erstrecken sich von der Amts- und Rechtshilfe über den Informationsaustausch zu Zwecken des Risikomanagements, die Exportkontrolle und die Arbeit in „Gemeinsamen Zentren“ bis zum Kampf gegen grenzüberschreitende Kriminalität sowie zur Mitarbeit in internationalen Gremien (u.a. Europol und OLAF) und zur Entsendung von „Zollverbindungsbeamten“, die gegenwärtig in 17 Ländern „stationiert“ sind.

Noch deutlicher wird der polizeiliche Charakter des Zolls im Tätigkeitsbereich „Schutz für Bürger, Wirtschaft und Umwelt“. Hier sind neben den alten (Schmuggel, Produktpiraterie, Außenwirtschaftsüberwachung) auch die neueren versammelt: Schwarzarbeits- und Terrorismusbekämpfung sowie die Geldwäschebekämpfung durch die Financial Intelligence Unit. Unter „Maritime Aufgaben“ fällt neben der Erhebung von Steuern und Zöllen der Schutz der EU-Außengrenze und der Umweltschutz auf See sowie die Hilfe in Notfällen; koordiniert im Maritimen Sicherheitszentrum in Cuxhaven mit sechs anderen Landes- oder Bundesbehörden mit maritimen Vollzugs- und Sicherheitsaufgaben.

Zweifel am vollzugspolizeilichen Charakter des Zolls werden unter der Überschrift „Spezialeinheiten Zoll“ ausgeräumt. Denn der Zoll verfügt über „Observationseinheiten“ (OEZ), die zu Recht mit den polizeilichen Mobilen Einsatzkommandos (MEK) verglichen werden. Und er verfügt über eine „Zentrale Unterstützungsgruppe“ (ZUZ) (vergleichbar den polizeilichen Spezialeinsatzkommandos, SEK), die den Schutz von Zöllner*innen bei gefährlichen Einsätzen gewährleisten sollen. Die ZUZ besteht seit 1994 und ist in die Bereiche „Zugriffsgruppe“ und „Operative Technikgruppe“ gegliedert. Im Jahr 2015 hat die ZUZ „85 Einsatzlagen im gesamten Bundesgebiet erfolgreich bewältigt“.

Sonstige Neuerscheinungen

Kleffner, Heike/ Meisner, Matthias (Hg.): *Extreme Sicherheit. Rechtsradikale in Polizei, Verfassungsschutz, Bundeswehr und Justiz, Freiburg im Breisgau (Verlag Herder) 2019, 320 S., 24,00 EUR*

Die Vorgänge und Personen, die in den 30 Beiträgen dieses Bandes vor- und dargestellt werden, sind für diejenigen, die die jüngere Zeitgeschichte verfolgen, nicht neu: Franco A., Nordkreuz, Prepper, Reichsbürger, NSU 2.0, die Verfassungsschutzpräsidenten Helmut Roewer und Hans-Georg Maaßen etc. Diese und weniger prominente Fälle ergeben einen Einblick in die personalen Verbindungen und die ideologische Nähe zwischen Sicherheitsapparaten und Rechtsextremismus. Genauer: Der Band präsentiert eher personen- und anlassbezogene Hinweise als „Einblicke". Denn er stellt dar, was mehr oder weniger zufällig – durch journalistische Recherche, mitunter als Nebenfolge polizeilicher Ermittlungen, durch politische Initiative oder anwaltliche Beobachtungen – bekannt wurde. Und nur in Ansätzen enthält das Buch Hinweise auf die Verbindung der „Apparate", denn die Beiträge bleiben überwiegend bei der Darstellung von bestimmten Vorgängen und von Personen (-verbindungen).

In ihrer Einleitung schreiben die Herausgeberin und der Herausgeber, das Ziel der Veröffentlichung sei eine „Bestandsaufnahme" (S. 27) der „rechten Netzwerke im Staatsapparat" (S. 13); die Veröffentlichung soll „eine dringend notwendige Debatte anstoßen" und zugleich denjenigen den Rücken stärken, die sich der rechtsextremen Durchdringung in den Apparaten in den Weg stellen (S. 23). Im Hinblick auf die öffentliche Debatte wirkt das Dargestellte zunächst erschlagend-erschreckend: „erschlagend", weil die meist von (investigativen) Journalist*innen verfassten Beiträge quer durch die Republik und über die Apparate hinweg Personen, Verflechtungen, rechtsextreme Überzeugungen und „Umtriebe" nachzeichnen, die das Ausmaß des Problems erahnen lassen; „erschreckend" ist das Dargestellte, weil es um die demokratische Integrität des harten Kerns der staatlichen Exekutive geht: Polizei, Geheimdienst, Justiz. Es wäre auch nicht belanglos, wenn die Bauämter oder die Gesundheitsverwaltung Nähe zum Rechtsextremismus aufwiesen, dass diese Nähe aber bei jenen Teilen des Staatsapparates aufgezeigt werden kann, die den demokratischen Staat und seine Rechtsordnung sichern sollen, das macht deren besondere Brisanz aus. Verschärft wird diese

durch den Umstand, dass die politisch Verantwortlichen die Probleme entweder ignorieren oder verharmlosen.

Knapp zwei Drittel der Beiträge beschäftigen sich mit den im Untertitel genannten Apparaten, davon allein acht mit dem Komplex Rechtsextremismus in der Polizei. Die „Dienste“ sind allein durch den Blick auf die Verfassungsschutzbehörden vertreten, die Neugier in Richtung Bundesnachrichtendienst und Militärischem Abschirmdienst bleibt ungestillt (wie übrigens auch mit Rücksicht auf den Schwerpunkt dieses Heftes der Zoll). Diesen Darstellungen vorangestellt sind zwei übergreifende Zugänge: „Mit Sicherheit: Keine Einzelfälle“ überschreibt fünf Beiträge, die von einem Überblick über Soldaten und Polizisten als AfD-Parlamentarier bis zu den an Staatsdiener adressierten Aufruf zum Widerstand reichen. Im Abschnitt „Grauzonen“ bezieht sich das „grau“ auf den Verdacht, dass die Polizei rechtsextreme Angriffe vielleicht deshalb nicht mit dem nötigen Engagement verfolgt, weil sie mit den Angreifer*innen sympathisiert: etwa beim Angriff auf den Leipziger Stadtteil Connewitz im Januar 2016 oder die undurchsichtige Rolle der Berliner Polizei angesichts der Anschlagserie in Berlin-Neukölln.

Der Band beinhaltet so viele Beispiele des eigentlich Unglaublichen, dass ihm eine weite Verbreitung zu wünschen ist, damit die notwendige Debatte über den Zustand der Apparate Innerer Sicherheit geführt wird. Es ist ein aktueller Band, der in die Tagespolitik eingreifen will. Das ist sein Vorzug, aber auch seine Begrenzung. Denn der Band lässt die Lesenden etwas ratlos zurück. Zum einen sind die dargestellten Verflechtungen verwirrend, die selben Personen tauchen mehrfach in unterschiedlichen Zusammenhängen auf (so dass der Skeptiker fragt: Ist das Problem so klein, dass immer wieder dieselben Beispiele genannt werden müssen?), und unbestrittene Fakten stehen neben Vermutungen. Zum anderen wäre eine analysierende Perspektive auf das Dargestellte sicher hilfreich gewesen. Denn die verflochtene Durchdringung taucht in unterschiedlichen Formen auf: Weitergabe von Informationen, verschleppte Ermittlungen, milde Strafverfolgung, Nutzung dienstlicher Kenntnisse zu politischen Zwecken, rechtsextrem motivierte Handlungen innerhalb oder außerhalb des Dienstes, aktive Unterstützung oder Unterlassung, strafbare oder legale, unerwünschte oder institutionell vorgegebene Handlungen. Hier hätte eine Systematisierung ein wenig Klarheit schaffen können. Gerade auch im Hinblick auf die notwendigen Konsequenzen: Mit der Wiederbelebung der „Regelanfrage für Staatsdiener“ und damit mit der Stärkung des Verfassungsschutzes liebäugeln

mehrere Beiträge. Andere favorisieren einen kulturellen Wandel in den Apparaten (innere Führung). Auch die Verharmlosungen durch die politisch Verantwortlichen wird mehrfach angesprochen, ohne dass deren Motive erörtert wurden. Kurz: Lesenswerte und politisch notwendige Einblicke in eine gefährliche Entwicklung, die weitere Beobachtung, Diskussion und Analyse erfordern.

Abdul-Rahman, Laila; Espín Grau, Hannah; Singelnstein, Tobias: *Polizeiliche Gewaltanwendungen aus Sicht der Betroffenen. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen" (KviA-Pol). Ruhr-Universität Bochum, 17.9.2019, https://kviapol.rub.de*
Eine bundesweite Medienresonanz, einschließlich der Kritik der polizeilichen Interessenvertreter, löste die Veröffentlichung dieses Zwischenberichts aus. Zum ersten Mal wird in Deutschland der Versuch unternommen, systematisch Licht in die Praxis polizeilicher Gewaltanwendung zu bringen. Für die Dienstherren der Polizei wäre es durchaus einfacher, entsprechende Daten zu produzieren: Man führe nur entsprechende Meldepflichten ein: Schlagstockeinsatz, Schläge und Tritte, sonstige physische Gewalthandlungen im Dienst. Einen solchen Meldedienst gibt es nicht, er könnte mit der „Sicht der Betroffenen" abgeglichen werden und Hinweise auf das Verhältnis von illegaler und legaler Gewalt durch die Polizei geben. Die politisch Verantwortlichen haben kein Interesse daran, Wissen über die Wirklichkeit und die Abgründe des staatlichen Gewaltmonopols zu erzeugen.

Umso wichtiger ist das Projekt „KviA-Pol", das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert wird. Der Zwischenbericht wertet die Daten aus, die zum Jahreswechsel 2018/19 erhoben wurden. Im zweiten Teil des Projekts sollen diese Befunde mit den Aussagen aus Expert*inneninterviews zusammengeführt werden.

Angesichts seiner methodischen Anlage (Online-Befragung im Schneeball-Verfahren mit insgesamt 3.375 ausgewerteten Fragebögen) betonen die Autor*innen mehrfach, dass es sich um keine repräsentative Studie handelt, die Befunde deshalb nicht verallgemeinert werden können. Trotz der in Richtung und Ausmaß unbekannten Verzerrungen, gibt die Erhebung wichtige Hinweise für die Realität polizeilicher Gewaltanwendungen. Da es sich um eine Opferbefragung handelt, bleibt auch unbestimmt, inwiefern es sich um rechtlich zulässige oder unzulässige Gewalt handelte. In 326 Fragebögen hatten die Betroffenen Kenntnis über die juristische Würdigung der Gewaltanwendung: 93 Prozent

der Verfahren waren eingestellt worden, nur bei sieben Prozent wurde Anklage erhoben oder ein Strafbefehl erlassen. Hier bestätigt die Studie einen bekannten Sachverhalt – freilich ohne klären zu können, ob vorschnelle Anzeigen der Opfer oder die Nachsichtigkeit der Justiz zur geringen Anklagequote führten.

Im Hinblick auf die Merkmale polizeilicher Gewaltanwendung ergeben die Fragebögen folgendes Bild: Mehr als die Hälfte (55 Prozent) der Gewalthandlungen fanden im Kontext von Demonstrationen und politischen Veranstaltungen, ein Viertel im Zusammenhang mit Sport- und anderen Großveranstaltungen statt; die restlichen 20 Prozent verteilten sich auf verschiedene Situationen (u.a. Einsätze bei Konflikten). 72 Prozent der Antworten stammen von Männern, 71 Prozent besitzen die Fachhochschul- oder Hochschulreife, aber nur 16 Prozent verfügen über einen Migrationshintergrund. Diese Zusammensetzung variiert bei den drei Kontexten der Gewaltausübung. Insgesamt deutet sie aber darauf hin, dass die Untersuchung das Ausmaß von Polizeigewalt eher unter- als überschätzt, weil nicht plausibel ist, dass hochqualifizierte Inländer die am stärksten von Polizeigewalt betroffene Gruppe ist. Die Gewaltanwendungen geschahen überwiegend im öffentlichen Raum. Sie resultierten überwiegend aus einer schnellen Eskalation des Geschehens und führen bei 71 Prozent der Befragten zu physischen Verletzungen (davon 19 Prozent mit nach eigenen Angaben schweren Verletzungen, die bei insgesamt 4 Prozent zu bleibenden Schäden führten). Dabei erleiden diejenigen, die nicht im Rahmen von Demonstrationen oder Großveranstaltungen Opfer wurden, die schwersten Beeinträchtigungen.

Schließlich enthält der Bericht Aussagen zum Verhältnis von Hell- und Dunkelfeld polizeilicher Gewaltanwendung. Lediglich 14 Prozent der Befragten hatte die Gewaltanwendung anzeigt, d.h. 86 Prozent sind im Dunkelfeld offizieller Statistiken geblieben. Da die Autor*innen vermuten, dass bei denjenigen, die sich an der Befragung beteiligt haben, die Bereitschaft, das Erlebte auch anzuzeigen, nicht geringer ist als bei allen Gewaltopfern, schätzen sie das Dunkelfeld auf das fünf- bis sechsfache des angezeigten Hellfeldes.

Der Zwischenbericht liefert zunächst eine Beschreibung. Es bleibt abzuwarten, welche Schlussfolgerungen sich ergeben, wenn die Befunde mit den Expert*inneninterviews in Beziehung gesetzt werden.

(alle: Norbert Pütter)

Schulz, Sara: *Die freiheitliche demokratische Grundordnung. Ergebnis und Folgen eines historisch-politischen Prozesses, Weilerswist (Velbrück Wissenschaft) 2019, 404 S. 49,90 EUR*

Die „freiheitliche demokratische Grundordnung" (fdGO) soll – nicht nur nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts – diejenigen Grundprinzipien darstellen, die für einen freiheitlichen Verfassungsstaat und die Demokratie schlechthin unentbehrlich sind. Durch Partei- und Vereinsverbote, vor allem aber durch den Verfassungsschutz und die exekutive Definitionshoheit darüber, wer sich auf dem Boden der fdGO und damit im Rahmen der legitimen politischen Auseinandersetzung bewegt, nimmt sie einen wesentlichen Stellenwert im politischen Diskurs der Bundesrepublik ein; zumeist jedoch als Grundlage denn als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung. Dass dieser vermeintliche ‚Wesenskern' keineswegs überhistorisch und unveränderlich über aller Politik schwebt, sondern vor allem dazu dient, den Staat und die herrschende Ordnung gegen emanzipatorische Bestrebungen abzusichern, zeigt die Politikwissenschaftlerin Sarah Schulz in ihrer Dissertation eindrucksvoll auf. Sie geht dem Paradox nach, dass jener Begriff, der den Kern eines liberalen demokratischen Rechtsstaats darstellen soll, vor allem dazu dient, politische Akteur*innen zu überwachen, politische Teilhabe von dem Bekenntnis zu einer sehr spezifischen Form des bürgerlichen Staates abhängig zu machen und legale Kritik als illegitim zu kennzeichnen und zu bekämpfen.

Dazu zeichnet Schulz zum einen den Entstehungszusammenhang des Konzeptes der „wehrhaften Demokratie" in der Bundesrepublik nach. Konzeption und inhaltliche Bestimmung der fdGO standen keineswegs von vornherein fest oder sind gar zentral im Grundgesetz selbst angelegt. Die geforderte Wehrhaftigkeit richtete sich schon während der Beratungen zum Grundgesetz weniger gegen autoritäre Tendenzen im Staat selbst, sondern zusehends gegen eine vermeintliche kommunistische Bedrohung: Die Freiheitlichkeit der Demokratie sollte auch als Absage an eine „Volksdemokratie" sowjetischer Prägung verstanden werden. Die Konkretisierung des Begriffs, ihre Überhöhung zum überhistorischen Wesenskern der Verfassung, vor allem aber die paradoxe Tatsache, dass die Grundprinzipien einer liberalen Verfassung nicht staatliche Akteur*innen, sondern ihre Bürger*innen binden, hat ihren Ursprung im antikommunistischen politischen Strafrecht der frühen Bundesrepublik, wie Schulz an Beispielen aus den 50er Jahren ausführlich belegt.

Die Ursachen dieser Entwicklung, die bis heute dazu beiträgt, dass nicht eine autoritäre Aushöhlung und Transformation des Staates als zentrale Bedrohung für Demokratie und Rechtsstaat angesehen werden, sondern auf Grundlage der unsäglichen Extremismusdoktrin die Gefahr für die Demokratie vor allem links gesucht wird, sieht Schulz in institutionellen und personellen Kontinuitäten, die sie bis zum Methodenstreit der Weimarer Staatsrechtslehre zurückverfolgt.

In der Bundesrepublik habe sich die „zählebige Nachkriegslegende" (Ingeborg Maus) durchsetzen können, dass die – bald wieder auf ihren Posten sitzenden – Funktionseliten in Justiz und Exekutive im NS lediglich auf Grundlage eines naiven Rechtspositivismus Recht und Gesetz angewendet hätten. Diese (auch der Selbstexkulpation dienenden) Vorstellung ersetzt die Analyse der strukturellen Ursachen des NS durch die Betonung des Scheiterns der Weimarer Demokratie. Dem hält Schulz entgegen, dass gerade die Justiz im NS - mit ihrem radikalen Antipositivismus und der Ablehnung der Formalität des Rechts in der Tradition der antiliberalen deutschen Staatsrechtslehre - ein „substanzhaltiges Recht" einforderte, das sie gegen eine „funktionalistische Wertneutralität" (Carl Schmitt) des liberalen Verfassungsdenkens ins Felde führte. In dieser Tradition begründet sieht Schulz eine „materiale Rechtsstaatskonzeption", der auch das Bundesverfassungsgericht im NPD-Urteil von 2017 noch folgt, wenn es betont, dass die fdGO eine wertgebundene Ordnung sei. Da aber das Emanzipationsversprechen des Rechts gerade in der – durch die abstrakte Gleichheit in der politischen Auseinandersetzung eröffneten – Möglichkeit auch grundlegender gesellschaftlicher Veränderung besteht, führt eine Verpflichtung politischer Akteur*innen auf bestimmte Inhalte zu deren Integration bzw. Inkorporierung in den Staat innerhalb der Grenzen des bereits Vorherbestimmten und folglich ihrer politischer Beschränkung. Wenn zugleich dem Inlandsgeheimdienst, trotz seines Agierens im NSU-Komplex und der Causa Maaßen, die Definitionshoheit über diese Grenzen zugestanden werden und weiterhin eine Kompetenzerweiterung dieser Exekutive als ‚Demokratieschutz' verkauft werden kann, so ist Schulz in ihrer theoretisch fundierten, wissenschaftlich und politisch so klugen wie streitbaren Arbeit in ihren zentralen Schlussfolgerungen zu folgen: Die fdGO ist vor allem ein flexibel anwendbares Instrument zur Einhegung demokratischen Handelns, politisches Handeln aber muss sich unabhängig von der Definitionsmacht staatlicher Behörden entfalten. (Tom Jennissen)

Summaries

Thematic Focus: Customs – More than a Financial Police

What can and does customs do? An introduction

by Eric Töpfer

Customs is not only financial administration, but also a police of the federal government. With its around 40,000 employees, customs therefore plays a central role in the field of internal security. Nevertheless, it is in the shadow of the federal and state police forces and the intelligence services, and civil rights critics are rarely interested in its activities. The article provides an introductory overview of the various tasks and powers and the organization of the customs administration and traces how these have changed over the years.

The New Customs Investigation Service Law

by Dirk Burczyk

With this new draft, the federal government aims to implement the standards set forth by the EU data protection directive and to strengthen the German Customs Investigation Bureau's role as central agency. The capabilities for processing personal data are being expanded for purposes of "risk prevention", as well. The draft also serves as an adjustment to new developments in police law, especially relating to covert measures.

New Law "against illegal employment and social service abuse"

by Jenny Künkel

This law, approved by parliament in June 2019, will cause a new increase in personnel and powers for the "*Finanzkontrolle Schwarzarbeit*" (FKS, Financial Control of Undeclared Labour), which is a division of the customs administration. It will enhance the pressure of controls against migrant workers in precarious situation and thus produce more social exclusion.

Customs Authorities and Preventive Prerogatives

by Dirk Burczyk

Customs authorities can resort to a substantial range of powers that are otherwise only available to the police. Particularly regarding the mere scouting for suspicious circumstances, their powers even exceed those at the police's disposal. Unlike police departments, customs investigators can operate without instructions from the prosecutor's office. Furthermore, they are often exempt from parliamentary supervision.

Financial Control of Undeclared Work – Experiences From Trade Union-Linked Counseling

by Ivan Ivanov und Michael Baumgarten

The *"Finanzkontrolle Schwarzarbeit"* (Financial Control of Undeclared Labour) is the division of the customs administration which is in charge of monitoring businesses on their compliance with reporting and contribution obligations. Effective inspections can protect migrant workers from being overworked in non-registered employment. However, a law passed in July of 2019 not only increases the pressure of control on employers, but subjects workers to heightened repressive measures as well.

"One Single EU-Authority": European Customs Cooperation

by Matthias Monroy

In the words of the EU Commission, customs authorities of the member states are "gatekeepers of EU borders for the flow of goods". In their co-operation, they focus more and more on "risk analysis" and new information systems. For the fight against terrorism and organized crime, mesh more closely with working groups and agencies of the justice and home affairs sector of the EU. Also co-operation with third countries shall be reinforced. Customs authorities could benefit from EU security research programmes.

Government Failure on Financial Crime

by Stefan Herweg

The struggle against money laundering in Germany is in need of reform. In order to redress shortcomings in the transparency of owner structures, supervision, and criminal prosecution, a comprehensive strategy is required. This also applies to the Financial Intelligence Unit, which was

moved from the Federal Criminal Police Office to the customs authorities in 2017.

Non-thematic Contributions

Far Right Structures in Security Authorities

by Sebastian Wehrhahn and Martina Renner

In recent years, media have discovered several cases of far right networks and cliques within the armed forces and the police. Indeed, they don´t set up a "deep state", but are protected by esprit de corps and a political lack of interest in clearance.

Bodycam-Study by the Saxonian Police

by Florian Krahmer

With its new police act, Saxony joins the ranks of those *Länder*, which have created a legal basis for the use of bodycams. In advance, a pilot project by the Saxonian University of Applied Police Sciences allegedly demonstrated, that body cams caused a massive reduction of violence against police officers. A closer look at the study, however, reveals significant flaws.

Police Shootings 2018

by Otto Diederichs

For 2018, the official firearms statistics report a total of 54 cases, in which German police officers fired their arms against persons. In 23 cases shots were directed against „objects", what relates usually to vehicles. Eleven persons were killed and 34 injured.

Anti-Terror-Legislation in Switzerland

by Heiner Busch

The Swiss Government plans to ratify the 2005 Council of Europe convention on the prevention of terrorism including the additional protocol of 2015. In September 2018, the government presented a draft for the implementation into Swiss criminal law. In May 2019 followed a second draft with preventive police powers against "potential attackers", including house arrest and electronic monitoring. The parliamentary debate will start in December.

Mitarbeiter*innen dieser Ausgabe

Michael Baumgarten, Frankfurt/Main, Berater beim Europäischen Verein für Wanderarbeiterfragen e.V.

Anna Biselli, Berlin, Informatikerin und Redakteurin bei netzpolitik.org

Marie Bröckling, Berlin, Redakteurin bei netzpolitik.org

Clara Anne Bünger, Berlin, Vorstandsmitglied Equal Rights Beyond Borders, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bundestag

Dirk Burczyk, Berlin, Referent für Innenpolitik der Linksfraktion im Bundestag und Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Heiner Busch, Bern, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Vorstandsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie

Benjamin Derin, Berlin, Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kriminologie an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Otto Diederichs, Berlin, freier Journalist

Stefan Herweg, Berlin, Referent für Finanzpolitik der Linksfraktion im Bundestag

Ivan Ivanov, Frankfurt/Main, Berater beim Europäischen Verein für Wanderarbeiterfragen e.V.

Tom Jennissen, Berlin, Rechtsanwalt, Mitglied des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins (RAV)

Benno Kirsch, Berlin, Journalist

Christian Meyer, Berlin, Soziologe und freier Journalist, promoviert an der FSU Jena, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Matthias Monroy, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Wissensarbeiter, Blogger, in Teilzeit bei der Linksfraktion im Bundestag

Norbert Pütter, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Professor für Politikwissenschaft an der BTU Cottbus-Senftenberg

Martina Renner, Berlin/Erfurt, Mitglied des Bundestages und Sprecherin für antifaschistische Politik der Linksfraktion

Christian Schröder, Berlin, Politologe, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Eric Töpfer, Berlin, Politologe, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Friederike Wegner, Berlin, Kulturwissenschaftlerin, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Sebastian Wehrhahn, Berlin, Wissenschaftlicher Mitarbeiter von Martina Renner (MdB)

graswurzel revolution

GWR 443

Probeexemplar kostenlos:
www.graswurzel.net

ISSN 0932-5409